SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

22715 *Pleno. Sentencia 64/2026, de 23 de septiembre de 2026. Recurso de inconstitucionalidad 1306-2024. Interpuesto por la Xunta de Galicia 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; 190/2025, de 16 de diciembre; 41/2026, de 26 de mayo, y 59/2026, de 8 de septiembre; constitucionalidad de los preceptos legales que atribuyen a las administraciones competentes en materia de vivienda la declaración del incumplimiento de los deberes asociados a la propiedad de la vivienda, regulan el contenido de la memoria que debe acompañar a la propuesta de declaración de zona de mercado residencial tensionado, así como la reanudación de los procesos de desahucio y lanzamientos que se hallaban suspendidos por la adopción de medidas urgentes para hacer frente a la covid-19 y modifican algunos extremos de la Ley de enjuiciamiento civil. Votos particulares.*

ECLI:ES:TC:2026:64

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. 1306-2024, interpuesto por el Consello de la Xunta de Galicia contra los arts. 3; 11.2; 16; 18.2, 3 y 4; 19.2 y 3; 27.3; la disposición adicional tercera; la disposición transitoria segunda, apartado 1; la disposición transitoria tercera; la disposición final quinta; y la disposición final séptima 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 Laura Díez Bueso.

I. Antecedentes

1. El día 26 de febrero de 2024 tuvo entrada en el registro de este tribunal el recurso de inconstitucionalidad promovido por la Xunta de Galicia contra los arts. 3; 11.2; 16; 18.2, 3 y 4; 19.2 y 3; 27.3; la disposición adicional tercera; la disposición transitoria segunda, apartado 1; la disposición transitoria tercera; la disposición final quinta; y la disposición final séptima de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda.

cve: BOE-A-2026-22715
Verificable en https://www.boe.es

La citada ley fue publicada en el «Boletín Oficial del Estado» núm. 124, de 25 de mayo de 2023.

2. La impugnación, de carácter sustancialmente competencial, se fundamenta en los motivos que se sintetizan a continuación.

Tras efectuar unas consideraciones generales sobre la distribución de competencias en materia de vivienda y recordar que el art. 47 CE no es un título atributivo de competencias en sí mismo, se exponen nueve motivos de impugnación. A continuación, se sintetizan las tachas de inconstitucionalidad contempladas en la demanda, siguiendo la estructura y argumentación de esta.

a) Impugnación del art. 3. El recurso se basa en que el art. 3 de la Ley 12/2023 supone el establecimiento por el Estado de un Derecho supletorio en un ámbito reservado a la competencia autonómica sin disponer de título específico para ello, por lo que incurriría en vulneración del orden constitucional de distribución de competencias.

Con cita de las SSTC 118/1996, de 27 de junio; 61/1997, de 20 de marzo, y 68/2021, de 18 de marzo, expone que una norma estatal que busca crear Derecho supletorio es inconstitucional, tanto si se refiere a materias de competencia exclusiva de las comunidades autónomas como si se trata de competencias compartidas. Además, sostiene que el Estado no puede dictar normas supletorias si carece de título competencial específico que le legitime, sin que ostentar otros títulos que incidan en la materia sea suficiente para legislar con ese carácter.

b) Impugnación del art. 11.2. Afirma que, tal y como está redactado, el art. 11.2 de la Ley 12/2023 atribuye la competencia para declarar el incumplimiento de los deberes asociados a la propiedad de la vivienda y para adoptar las medidas correspondientes a «las administraciones competentes en materia de vivienda» pero que, dado que la definición de estos deberes se halla tanto en la legislación sobre ordenación territorial y urbanística como en la legislación propia sobre vivienda, materias ambas de competencia autonómica, no corresponde al legislador estatal efectuar dicha determinación.

Tras exponer la doctrina constitucional que diferencia las vertientes individual e institucional del derecho de propiedad privada (art. 33 CE), explica que la regulación de los deberes asociados a la propiedad de la vivienda relacionados en el art. 11.1 no puede incardinarse en la competencia estatal sobre legislación civil *ex* art. 149.1.8 CE. Si ello es así, con mayor razón habrá de afirmarse respecto de la reacción jurídica en caso de incumplimiento, materia a la que se refiere el art. 11.2 impugnado que, a juicio de la parte actora, tampoco podría ampararse en la competencia estatal para establecer las condiciones básicas que garanticen la igualdad de los ciudadanos en el ejercicio del derecho a la vivienda (art. 149.1.1 CE).

A mayor abundamiento, rechaza que el art. 11.2 pueda considerarse amparado en la competencia estatal en materia de bases del régimen jurídico de las administraciones públicas.

c) Impugnación del art. 16. El art. 16 de la Ley 12/2023 establece en su apartado 1 los principios a los que se debe sujetar el régimen jurídico de la vivienda protegida. Afirma la demanda que el posible establecimiento por la normativa autonómica de condiciones y requisitos que «en todo caso» serán prevalentes supone el reconocimiento por parte del legislador estatal de que está incidiendo en un ámbito reservado a la competencia autonómica estableciendo una norma supletoria, en abierta contradicción con el orden constitucional de distribución de competencias.

Sin perjuicio de que lo anterior «supone la anulación de todo el precepto», añade que las previsiones de las letras a) y d) del apartado 1 descienden a un nivel de detalle que no está justificado por la finalidad de garantizar la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales relacionados con la vivienda, en particular cuando se impone que estas viviendas se destinen exclusivamente a residencia habitual, se prohíbe la descalificación de las viviendas protegidas que se promuevan sobre suelos cuyo destino sea el de viviendas sometidas a

cve: BOE-A-2026-22715
Verificable en https://www.boe.es

algún régimen de protección pública, en tanto se mantenga la calificación de dicho suelo, y se establece en el resto de casos un plazo de calificación no inferior a treinta años.

d) Impugnación del art. 18.2, 3 y 4 y de la disposición adicional tercera. El art. 18 de la Ley 12/2023 contiene en sus apartados 2, 3 y 4 determinaciones de cumplimiento obligatorio para el caso de que la legislación autonómica en materia de vivienda permita que las administraciones competentes declaren zonas de mercado residencial tensionado, las cuales regulan con todo detalle el procedimiento que se deberá seguir para llevar a cabo la mencionada declaración y sus efectos.

A juicio de la parte actora, estas determinaciones son extremadamente detalladas y privan al legislador autonómico, competente sobre la materia, de todo margen de decisión en cuanto a la eventual regulación del procedimiento para la declaración de zonas de mercado residencial tensionado y sus efectos, lo cual excede de los títulos competenciales horizontales invocados por el legislador estatal (art. 149.1.1 y 13 CE).

Por lo que se refiere a la disposición adicional tercera de la Ley 12/2023, la misma disciplina la revisión por parte del Estado de las circunstancias establecidas en el art. 18.3 de la Ley, por lo que también sería inconstitucional por conexión con dicho precepto impugnado.

e) Impugnación del art. 19.2 y 3. El apartado 2 detalla el contenido de la memoria que tendrá que acompañar la propuesta de declaración de zona de mercado residencial tensionado, mientras que el apartado 3 establece la información que las administraciones competentes en materia de vivienda podrán requerir a los grandes tenedores. Al decir del letrado de la Xunta de Galicia, se trata de regulaciones de detalle que difícilmente se justifican en la finalidad de garantizar la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales relacionados con la vivienda, por lo que no estarían amparadas por el título competencial previsto en el art. 149.1.1 CE. Además, atendiendo a su contenido y finalidad, los preceptos recurridos tampoco pueden encontrar cobijo en el art. 149.1.13 CE.

f) Impugnación del art. 27.3 y de la disposición transitoria segunda, apartado 1. Afirma la demanda que el art. 27.3 de la Ley 12/2023 establece una regla imperativa, consistente en que los ingresos procedentes de las sanciones impuestas por el incumplimiento de la función social de la propiedad de la vivienda, así como los ingresos procedentes de la gestión y, en su caso, enajenación de bienes patrimoniales que formen parte del parque público de vivienda, deberán destinarse a la creación, ampliación, rehabilitación o mejora de los parques públicos de vivienda. Esta regla excedería del alcance de las competencias estatales *ex* art. 149.1.1 y 13 CE, ya que compromete el destino de los fondos de las haciendas autonómicas en un ámbito de competencia exclusiva de estas, sin que se aprecie la conexión de tal medida con una incidencia directa y significativa en la actividad económica general ni sea una media exigida para la consecución de las líneas directrices o los criterios generales de ordenación regulados en el título III de la ley.

En relación con la disposición transitoria segunda de la ley, su apartado 1 tiene por objeto establecer un límite temporal de un año desde la entrada en vigor de la ley para que las administraciones competentes establezcan los objetivos concretos a los que se refiere el artículo 27, superado el cual, en el caso de no haberse establecido, serán de aplicación los previstos en la citada disposición transitoria, sin margen autonómico para el establecimiento de otros, infringiendo con ello el orden constitucional de distribución de competencial.

g) Impugnación de la disposición transitoria tercera. La disposición transitoria tercera de la Ley 12/2023, referida a los procedimientos de desahucio y a los lanzamientos suspendidos en virtud de los arts. 1 y 1 *bis* del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, se impugna por dos motivos: (i) porque establece una distinción de trato en la aplicación de la legislación procesal en función del carácter de gran tenedor del actor carente de justificación objetiva y razonable, lo que resulta contrario al art. 14 CE; y (ii) porque impone a las administraciones públicas el establecimiento de un procedimiento de conciliación o intermediación, sin base en la competencia estatal sobre

cve: BOE-A-2026-22715
Verificable en https://www.boe.es

legislación procesal *ex* art. 149.1.6 CE (dado que no se precisa que se trate de mediación o conciliación ante un órgano judicial), y sin que el Estado ostente competencias ni en materia de vivienda ni en materia de asistencia social.

Por otro lado, se remite a las alegaciones efectuadas en relación con la disposición final quinta de la ley en lo relativo a la vulneración del art. 33 CE, por cuanto la disposición transitoria tercera afecta a la inmediata recuperación de la vivienda por su legítimo propietario, y del art. 24 CE, en la medida en que se establecen numerosos óbices y trámites para la efectiva recuperación de la vivienda, lo que afecta a los derechos a la tutela judicial efectiva y a obtener una resolución judicial sin dilaciones indebidas.

h) Impugnación de la disposición final quinta. En relación con la disposición final quinta de la Ley 12/2023, por medio de la que se modifican diversos preceptos de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de enjuiciamiento civil (LEC), se invocan los siguientes motivos de impugnación:

(i) La redacción que se da a los arts. 439.6, 655 *bis*.1 y 685.2 LEC impone a los servicios de las administraciones 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 emisión de un documento acreditativo de la concurrencia o no de vulnerabilidad económica, obligando al legislador autonómico a designar específicamente los órganos competentes para ello, cuando las competencias exclusivas en materia de vivienda y asistencia social corresponden a las comunidades autónomas [en el caso de Galicia, art. 27.3 y 23 del Estatuto de Autonomía para Galicia] y no al Estado. En consecuencia, estas previsiones deben reputarse contrarias al orden constitucional de distribución de competencias.

(ii) La redacción que se da a los arts. 439.7, 655 *bis*.2 y 685.2 LEC impone a las administraciones públicas competentes el establecimiento de un procedimiento de conciliación o intermediación, que no se sustancia ante un órgano judicial, lo que dificulta ubicarlo en la competencia estatal sobre legislación procesal y, aunque así fuera, no puede imponerlo el legislador estatal, que no ostenta competencias ni en materia de vivienda ni en materia de asistencia social. Pero, sobre todo, este requisito de admisibilidad solo se prevé cuando el actor sea un gran tenedor, lo que establece una distinción de trato contraria al art. 14 CE.

(iii) La redacción que se da al art. 441.5 LEC obliga a «la administración competente para ello» a proporcionar «vivienda digna en alquiler social» y a adoptar «medidas de atención inmediata», pese a que las competencias exclusivas en materia de vivienda y asistencia social corresponden al legislador autonómico. Además, la redacción del art. 441.5 LEC incide en el procedimiento de adjudicación de las viviendas protegidas de Galicia, invadiendo la competencia autonómica en materia de vivienda y poniendo en mejor situación a las personas que cometen un delito de usurpación respecto a los que no cometen una acción delictiva, sin que en ningún caso pueda admitirse que la ocupación ilegal de viviendas pueda suponer una forma de acceso al parque público de vivienda.

(iv) Finalmente, defiende que la disposición final quinta y la regulación que implementa es «inconstitucional en su conjunto», por afectar al art. 33 CE y al art. 24, apartados 1 y 2 CE.

En este sentido, sostiene que la regulación establecida conculca el derecho a la propiedad privada del art. 33 CE, por cuanto debe formar parte de tal derecho la existencia de medidas que garanticen, en caso de ocupación, la inmediata recuperación de la vivienda por su legítimo propietario con las responsabilidades oportunas que se deriven para el ocupante y la protección también de las comunidades de propietarios o ámbitos vecinales que, indirectamente, con frecuencia, sufren las consecuencias de estas ocupaciones; lo cual se impide con esta regulación y los numerosos óbices y trámites que introduce para la efectiva recuperación de la vivienda.

cve: BOE-A-2026-22715
Verificable en https://www.boe.es

Además, afirma que, ante una conducta tipificada como delito (art. 245 del Código penal), no tiene cabida una regulación que posibilita inadmitir la demanda de la víctima del delito, dilata considerablemente el procedimiento y, consecuentemente, vulnera la obligación de dar protección a los perjudicados. Ello afecta al art. 24 CE, tanto al derecho a la tutela judicial efectiva como al de obtener una resolución judicial sin dilaciones indebidas.

A decir del letrado de la Xunta de Galicia, la disposición final quinta establece claramente requisitos obstaculizadores del acceso a la jurisdicción, poniendo trabas excesivas e innecesarias que carecen de proporcionalidad por cuanto, por ejemplo, el art. 439.6 y 7 LEC establece que no se admitirán demandas en las que no se contengan o acrediten determinadas especificaciones. Esta regulación supone en la práctica que el propietario, sobre todo en el caso del gran tenedor, asuma obligaciones que implican una demora en el reconocimiento de su derecho al tener que acreditar, como requisito para que se admita su demanda, si la vivienda es o no habitual del ocupante; acreditar si es gran tenedor o no; en el caso de ser gran tenedor, acreditar si la otra parte está o no en situación de vulnerabilidad económica, lo que en este supuesto implica que dependa de la actuación de la administración local o autonómica y de un procedimiento de conciliación que es completamente ajeno al demandante, lo que supone claramente una traba innecesaria, excesiva y que carece de razonabilidad y proporcionalidad respecto de los fines que puede perseguir el legislador, que exceden del ámbito procesal y chocan claramente con el derecho a la tutela judicial efectiva.

Además, alega que debe prestarse especial atención a la situación que provoca esta regulación en relación con el delito de usurpación, puesto que en estos casos la normativa impugnada colisiona con el art. 13 de la Ley de enjuiciamiento criminal (LECrim).

Por último, destaca que esta regulación se integra en la Ley de enjuiciamiento civil con vocación de permanencia indefinida, lo que constituye a su juicio otro dato relevante a estos efectos.

i) Impugnación de la disposición final séptima. Se impugna la disposición final séptima de la Ley 12/2023, que alude a los títulos competenciales que, como sostiene la demanda, aparecen desbordados o incumplidos. En particular, se hace hincapié en su apartado 4 b), cuya redacción evidenciaría que estamos esencialmente en el ámbito material de vivienda, que es una competencia autonómica, y no permitiría salvar aquellos preceptos impugnados que no resultan respetuosos con la misma.

3. Por providencia de 9 de abril de 2024, el Pleno del Tribunal Constitucional acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad y dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus presidentes, 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 recurso en el «Boletín Oficial del Estado».

4. Por escrito registrado en este tribunal el 18 de abril de 2024, la presidenta del Congreso de los Diputados comunicó el acuerdo de la Cámara de personarse en el procedimiento, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

5. La misma comunicación fue realizada por el presidente del Senado, mediante escrito presentado el 24 de abril de 2024.

6. Mediante escrito registrado el 3 de mayo de 2024 el abogado del Estado se personó en el procedimiento, solicitando la prórroga del plazo para formular alegaciones por el máximo legal del plazo concedido.

cve: BOE-A-2026-22715
Verificable en https://www.boe.es

7. Por diligencia de ordenación de 6 de mayo de 2024, se tuvo por personado al abogado del Estado en la representación que legalmente ostenta y se acordó prorrogar en ocho días el plazo concedido para formular alegaciones.

8. Por escrito registrado el 17 de mayo de 2024, el abogado del Estado formuló sus alegaciones, solicitando la íntegra desestimación del recurso de inconstitucionalidad. Con el escrito de alegaciones aportó la memoria del análisis de impacto normativo del proyecto de ley.

A) El abogado del Estado dedica las primeras alegaciones de su escrito a realizar un conjunto de consideraciones generales sobre el objeto del recurso, el encuadramiento competencial y la doctrina del Tribunal Constitucional, así como a subrayar el objeto y la finalidad de la ley y a denunciar el incumplimiento de la carga argumentativa en lo que respecta a «algunos» de los preceptos impugnados por parte de la Xunta de Galicia. De forma sintética, las alegaciones son las siguientes:

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

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

Se resalta que, como recuerda el preámbulo de la Ley 12/2023, el Tribunal Constitucional ha formulado una suerte de reproche al legislador estatal al poner en evidencia la inexistencia de una regulación estatal sobre vivienda que pudiera servir como parámetro de constitucionalidad para la elevada producción normativa autonómica en la materia; y se citan las SSTC 16/2018, de 22 de febrero, FJ 8 a); 32/2018, de 12 de abril; 43/2018, de 26 de abril, y 80/2018, de 5 de julio.

Se expone, a continuación, la doctrina constitucional sobre la naturaleza del art. 47 CE (STC 32/2019, de 28 de febrero, FJ 6), sobre el título competencial del art. 149.1.1 CE [reproduciendo extractos de las SSTC 37/1987, de 26 de marzo; 61/1997, de 20 de marzo;

cve: BOE-A-2026-22715
Verificable en https://www.boe.es

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

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

d) Este apartado de las alegaciones concluye con una reflexión respecto a la presunta aplicación de la cláusula de supletoriedad. Básicamente, se niega que la Ley pretenda dictar erecho 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) Dicho esto, procede a exponer los motivos de oposición a las tachas de inconstitucionalidad que la demanda imputa a cada uno de los preceptos impugnados.

a) Impugnación del art. 3. En primer lugar, alega el abogado del Estado que la impugnación de este precepto adolece de una clara falta de carga argumentativa, pues la demanda se centra en alegar que el Estado no ostenta competencia para dictar legislación supletoria, lo cual deduce del apartado 1 del precepto recurrido, pero no entra a impugnar cada una de las definiciones contenidas en el mismo.

También añade que el argumento esgrimido por la Xunta de Galicia no es de recibo. Afirma: (i) que el sentido del precepto es establecer definiciones «a los efectos de lo dispuesto en esta Ley», dictada al amparo de las competencias exclusivas del Estado; (ii) que no se pretende a través de estas definiciones desarrollar una política propia de vivienda; (iii) que las definiciones del art. 3 prevén un amplio margen de maniobra a las comunidades autónomas, lo cual es conforme con la competencia del Estado para dictar las condiciones básicas del ejercicio del derecho a la vivienda; (iv) que se trata de meras definiciones, que tienen un carácter instrumental para la comprensión de los preceptos sustantivos de la ley, que serán los que, en su caso, podrán resultar inconstitucionales, pero no las definiciones; y (v) que no puede admitirse el carácter supletorio que pretende atribuirse al art. 3, porque las definiciones no se aplican fuera del ámbito conformado por los límites de la Ley 12/2023.

b) Impugnación del art. 11.2. Sostiene que la previsión legal se ampara en la competencia del Estado sobre legislación civil (art. 149.1.8 CE) y para establecer las «previsiones fundamentales» de los procedimientos administrativos (art. 149.1.18 CE).

Destaca que, para el ejercicio de las competencias del Estado en materia de legislación civil, es preciso recoger en el art. 11.2 una regla de carácter general que atribuya a las administraciones competentes en materia de vivienda las declaraciones de

cve: BOE-A-2026-22715
Verificable en https://www.boe.es

incumplimiento de los deberes asociados a la propiedad, por su estrecha vinculación con la efectiva aplicación de las normas de carácter civil. Además, el apartado impugnado estaría fundamentado en el art. 149.1.1 CE, en relación con los derechos reconocidos en los arts. 33 y 47 CE, en cuanto que se trata de una habilitación legal a las comunidades autónomas para una finalidad esencial en el derecho a la propiedad y en el derecho a la vivienda, como es la declaración del incumplimiento de los deberes asociados a la propiedad de la vivienda.

Por otro lado, la mención al procedimiento administrativo se limita, dice, a prever «de oficio o a instancia de parte y previa audiencia, en todo caso, del obligado, cuantas medidas prevea la legislación de ordenación territorial y urbanística y la de vivienda», sin regular un procedimiento *ad hoc* sino solo los trámites esenciales del mismo y, en todo caso, respetando las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.

c) Impugnación del art. 16. En primer lugar, denuncia que la impugnación carece de la carga argumentativa necesaria para enervar la presunción de constitucionalidad de la ley, toda vez que no se desarrollan las razones que permitirían analizar la inconstitucionalidad del concepto de vivienda protegida, ni de las letras b), c) y e) del apartado 1, ni del apartado 2.

En segundo lugar, apunta que el art. 16 se ha dictado con base en las competencias estatales *ex* art. 149.1.1 y 13 CE y que las condiciones que establece se fijan sin perjuicio de las condiciones y requisitos establecidos por la normativa autonómica o municipal «que tendrán en todo caso carácter prevalente», por lo que es respetuoso con las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.

En relación con las previsiones de las letras a) y d) del apartado 1, defiende que no son inconstitucionales, con remisión a la STC 112/2013, de 9 de mayo, y razona que fijan unos principios de actuación dejando un amplio margen de decisión a las comunidades autónomas y que, en definitiva, la regulación impugnada se integra dentro del ámbito de la planificación económica de mínimos en atención a la finalidad de promover la vivienda protegida para atender a la demanda social.

d) Impugnación del art. 18.2, 3 y 4 y de la disposición adicional tercera. 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 de ese mismo artículo) y (ii) no son solo medidas procedimentales, sino también sustantivas.

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

Esto mismo es extensible a la disposición adicional tercera, que solo se impugna por su conexión con el art. 18.3 de la ley.

e) Impugnación del art. 19.2 y 3. Comienza señalando el abogado del Estado que resulta contradictorio impugnar los apartados 2 y 3 del art. 19 y no hacerlo respecto del apartado 1. Sostiene que, en todo caso, los apartados recurridos se han dictado por el Estado en ejercicio de sus competencias *ex* art. 149.1.1 y 13, en relación con las competencias *ex* art. 149.1.8 (legislación civil) y *ex* art. 149.1.14 (hacienda general), y que se materializan en la concreción de determinados aspectos de la declaración de zonas de mercado residencial tensionado «a los efectos de la aplicación de las medidas específicas contempladas en esta ley», sin afectar al ejercicio de las competencias autonómicas en materia de vivienda, así como en el establecimiento de los aspectos

cve: BOE-A-2026-22715
Verificable en https://www.boe.es

básicos que rigen las obligaciones de colaboración con la administración competente y de suministro de información a las que se refiere el art. 11.1 e) de la ley, que forman parte del régimen jurídico básico del derecho de propiedad de la vivienda.

f) Impugnación del art. 27.3 y de la disposición transitoria segunda. En relación con el art. 27.3, afirma que encuentra su amparo en las competencias estatales previstas en el art. 149.1.1 y 13 CE, teniendo en cuenta el papel de la financiación estatal y de los planes estatales de vivienda en el fortalecimiento de los parques públicos de vivienda. En este contexto, la obligación de destino de determinados ingresos se fundamenta en la relevancia de la preservación e impulso de los parques públicos de vivienda y se regula como un mecanismo para avanzar en el establecimiento de unas condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales relacionados con la vivienda. Añade que nada puede objetarse a que la ley otorgue un destino finalista a los ingresos procedentes de sanciones impuestas por el incumplimiento de la función social de la propiedad de la vivienda, así como a los ingresos procedentes de la gestión y enajenación de los bienes patrimoniales que formen parte del parque público de vivienda, cuando los ingresos procedan de viviendas promovidas por planes del Estado. En las sanciones económicas de carácter autonómico, dice, no se incide en su titularidad, sino solo en su finalidad: deben destinarse a los parques públicos de vivienda para garantizar su sostenibilidad.

Por lo que hace a la impugnación del apartado 1 de la disposición transitoria segunda, comienza razonando que el establecimiento en la legislación estatal de un régimen de parque público de vivienda, tal y como está definido tanto conceptualmente como en la determinación de su composición, es expresión del art. 149.1.1 CE, en cuanto constituye una condición básica para garantizar la igualdad en el ejercicio de los derechos de los ciudadanos, en un contexto de insuficiencia del parque público de vivienda como el que expone el preámbulo de la ley. Centrándose ya en el apartado impugnado, explica que el mismo solo establece una «referencia general» de un compromiso, pero que no afecta a las competencias autonómicas porque no tiene el carácter vinculante que le atribuye la demanda y porque prevé expresamente el desarrollo normativo por parte de las comunidades autónomas.

g) Impugnación de la disposición transitoria tercera. El abogado del Estado rechaza que la norma incurra en contradicción con el art. 14 CE, alegando que los requisitos se arbitran por la norma en función de la condición de grandes tenedores, lo cual no es, a su juicio, un término de comparación adecuado en la medida en que dicha condición constituye una de las bases de la regulación introducida en cuanto a la protección de los alquileres. También razona que la exigencia de sometimiento a un procedimiento de conciliación o intermediación, como requisito para que la parte actora pueda instar la reanudación del procedimiento de desahucio o del lanzamiento que se encuentre en suspenso, constituye un requisito procesal previo que se encuentra amparado por la competencia estatal sobre legislación procesal prevista en el art. 149.1.6 CE (STC 15/2021, de 28 de enero).

h) Impugnación de la disposición final quinta. Con cita de las SSTC 142/2018, de 12 de julio, y 28/2022, de 24 de febrero, sostiene que la disposición impugnada contiene normativa de carácter procesal dictada al amparo de la competencia estatal prevista en el art. 149.1.6 CE. Por otro lado, descarta la vulneración del art. 24 CE, en que se fundamenta el recurso de inconstitucionalidad, pues considera que las normas impugnadas no constituyen preceptos impeditivos del ejercicio de la acción procesal, sino que se trata de requisitos procesales que no resultan desmedidos ni irrazonables de acuerdo con el objetivo de la Ley, y que se desenvuelven dentro del margen de discrecionalidad del legislador. Concluye afirmando que estamos ante modificaciones de la ley procesal conectadas con la ley sustantiva en materia de protección de la vivienda que exige requisitos adicionales, en comparación con la normativa anterior a la reforma, para el ejercicio de determinadas demandas declarativas y ejecutivas, pero que no consisten en requisitos adicionales, desproporcionados, irrazonables o extraños a la naturaleza de unos procedimientos que el legislador, en su margen de ordenación de la

cve: BOE-A-2026-22715
Verificable en https://www.boe.es

materia, ha arbitrado en el ejercicio de su competencia y como límite, si se quiere, de naturaleza procesal al derecho de propiedad, pues su función social no se circunscribe solo al posible ámbito sustantivo de su regulación.

i) Impugnación de la disposición final séptima. Señala que la Xunta de Galicia se limita a impugnar globalmente la disposición remitiéndose a las alegaciones efectuadas sobre los concretos preceptos impugnados. Esta remisión en abstracto o de manera genérica al resto de las impugnaciones determina que la de la disposición final séptima no resulte admisible. Cita en este sentido la STC 36/2021, de 18 de febrero, FJ 1.

9. Mediante providencia de 15 de septiembre de 2026 se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 22 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 Consello de la Xunta de Galicia contra los arts. 3; 11.2; 16; 18.2, 3 y 4; 19.2 y 3; 27.3; la disposición adicional tercera; la disposición transitoria segunda, apartado 1; la disposición transitoria tercera; la disposición final quinta; y la disposición final séptima de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda. Los motivos alegados en el recurso contra la ley son: (i) no ajustarse a las competencias que le corresponden al legislador estatal, invadiendo las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio, urbanismo, vivienda y asistencia social; y (ii) en concreto, respecto a la disposición transitoria tercera y a la disposición final quinta, por vulnerar el principio de igualdad (art. 14 CE), el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24) y el derecho de propiedad privada (art. 33 CE).

El abogado del Estado se opone al recurso, solicitando su íntegra desestimación por las razones que constan en los antecedentes y que, en síntesis, rechazan las vulneraciones constitucionales y sustantivas denunciadas en el recurso de inconstitucionalidad.

2. Consideraciones previas: pervivencia, delimitación del objeto del recurso y orden de enjuiciamiento.

A) Desde su aprobación y entrada en vigor, la Ley 12/2023 solo ha sufrido modificaciones en su disposición transitoria tercera, que es objeto de impugnación en el presente recurso de inconstitucionalidad.

La primera de las modificaciones tuvo lugar en virtud de la disposición adicional quinta del Real Decreto-ley 5/2023, de 28 de junio, por el que se adoptan y prorrogan determinadas medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra de Ucrania, de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad; de transposición de directivas de la Unión Europea en materia de modificaciones estructurales de sociedades mercantiles y conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores; y de ejecución y cumplimiento del Derecho de la Unión Europea, que dispuso: «La referencia al 30 de junio de 2023 efectuada en la disposición transitoria tercera de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, se entenderá hecha al 31 de diciembre de 2023».

Posteriormente, el art. 88 del Real Decreto-ley 8/2023, de 27 de diciembre, por el que se adoptan medidas para afrontar las consecuencias económicas y sociales derivadas de los conflictos en Ucrania y Oriente Próximo, así como para paliar los efectos de la sequía, estableció: «La referencia al 31 de diciembre de 2023 efectuada en la disposición transitoria tercera de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, se entenderá hecha al 31 de diciembre de 2024».

A su vez, se reformó por el art. 91 del Real Decreto-ley 9/2024, de 23 de diciembre, por el que se adoptan medidas urgentes en materia económica, tributaria, de transporte, y de Seguridad Social, y se prorrogan determinadas medidas para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social, y se dispuso: «La referencia al 31 de diciembre de 2024 efectuada en la disposición transitoria tercera de la Ley 12/2023, de 24 de

cve: BOE-A-2026-22715
Verificable en https://www.boe.es

mayo, por el derecho a la vivienda, se entenderá hecha al 31 de diciembre de 2025». No obstante, este Real Decreto-ley 9/2024 quedó derogado al no superar el trámite de convalidación previsto en el art. 86.2 CE, tal como se recoge en la resolución de 22 de enero de 2025, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del acuerdo de derogación del Real Decreto-ley 9/2024, de 23 de diciembre, por el que se adoptan medidas urgentes en materia económica, tributaria, de transporte, y de Seguridad Social, y se prorrogan determinadas medidas para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social (BOE núm. 20, de 23 de enero de 2025).

Posteriormente, el art. 73 del Real Decreto-ley 1/2025, de 28 de enero, por el que se aprueban medidas urgentes en materia económica, de transporte, de Seguridad Social, y para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad, ha vuelto a establecer: «La referencia al 31 de diciembre de 2024 efectuada en la disposición transitoria tercera de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, se entenderá hecha al 31 de diciembre de 2025».

Esta referencia al 31 de diciembre de 2025 es la que está vigente en la actualidad, pues las modificaciones posteriores, que postergaban la aplicabilidad de la disposición transitoria tercera hasta el 31 de diciembre de 2026, llevadas a cabo por el art. 3 del Real Decreto-ley 16/2025, de 23 de diciembre, por el que se prorrogan determinadas medidas para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social, y se adoptan medidas urgentes en materia tributaria y de Seguridad Social, y después por el art. 3 del Real Decreto-ley 2/2026, de 3 de febrero, por el que se adoptan medidas urgentes para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social, en materia tributaria y relativas a los recursos de los sistemas de financiación territorial, quedaron derogadas al no ser objeto de convalidación *ex* art. 86.2 CE los citados reales decretos-leyes, como se recoge, respectivamente, en la resolución de 27 de enero de 2026, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del acuerdo de derogación del Real Decreto-ley 16/2025, de 23 de diciembre, por el que se prorrogan determinadas medidas para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social, y se adoptan medidas urgentes en materia tributaria y de Seguridad Social (BOE núm. 25, de 28 de enero de 2026), y en la resolución de 26 de febrero de 2026, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del acuerdo de derogación del Real Decreto-ley 2/2026, de 3 de febrero, por el que se adoptan medidas urgentes para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social, en materia tributaria y relativas a los recursos de los sistemas de financiación territorial (BOE núm. 53, de 28 de febrero de 2026).

La doctrina constitucional ha reiterado que, en los recursos de inconstitucionalidad, cuya finalidad última es la depuración objetiva del ordenamiento jurídico, la modificación, derogación o pérdida de vigencia de la norma que se recurre puede producir la extinción sobrevenida del proceso, pues, como regla general, en un recurso abstracto como el de inconstitucionalidad, carece de sentido pronunciarse sobre normas que el mismo legislador ha expulsado ya del ordenamiento de modo total, sin ultraactividad [por todas, STC 88/2024, de 5 de junio, FJ 3 b)]. Ahora bien, esta regla general tiene varias excepciones. En particular, en lo que aquí interesa, cuando se trata de modificaciones normativas que inciden en procesos constitucionales de naturaleza competencial, este tribunal ha afirmado que la eventual apreciación de la pérdida de objeto del proceso dependerá de la incidencia real que sobre el mismo tenga la derogación, sustitución o modificación de la norma, y que no puede resolverse apriorísticamente en función de criterios abstractos o genéricos, pues lo relevante no es tanto la expulsión de la concreta norma impugnada del ordenamiento, cuanto determinar si con esa expulsión ha cesado o no la controversia competencial, toda vez que poner fin a la misma a la luz del orden constitucional de reparto de competencias es el fin último al que sirven tales procesos. De modo que, si la normativa en torno a la cual se trabó el conflicto resulta sustituida por otra que viene a plantear los mismos problemas competenciales, la consecuencia será la no desaparición del conflicto [entre otras, SSTC 38/2021, de 18 de febrero, FJ 2 a), y 65/2024, de 11 de abril, FJ 2].

cve: BOE-A-2026-22715
Verificable en https://www.boe.es

Pues bien, la disposición transitoria tercera de la Ley 12/2023 ha sido impugnada tanto por motivos competenciales (por considerar que no se trata de una norma amparada en la competencia estatal sobre legislación procesal, *ex* art. 149.1.6 CE) como por razones sustantivas (por incurrir en la vulneración de los arts. 14, 24 y 33 CE).

En relación con la queja de naturaleza competencial, resulta fuera de toda duda que las modificaciones llevadas a cabo en el precepto recurrido en nada han alterado la controversia competencial entablada en este proceso, puesto que los cambios se han constreñido únicamente a la referencia temporal del precepto, ampliándola primero hasta el 31 de diciembre de 2023, después hasta el 31 de diciembre de 2024 y, por último, hasta el 31 de diciembre de 2025, manteniendo en lo demás intacta la redacción del precepto.

Por lo que se refiere a las tachas de índole sustantiva, este tribunal entiende que las citadas modificaciones no determinan la desaparición del objeto del recurso en relación con las mismas. Ello es así porque ni la disposición adicional quinta del Real Decreto-ley 5/2023, ni el art. 88 del Real Decreto-ley 8/2023, ni el art. 73 del Real Decreto-ley 1/2025 han provocado la derogación formal de la disposición transitoria tercera de la Ley 12/2023, su expulsión del ordenamiento jurídico o su sustitución por otro precepto distinto, sino que su vigencia se ha mantenido inalterada, limitándose los cambios legales a una mera extensión temporal de sus efectos, razón por la cual este tribunal considera que pervive el interés constitucional en el enjuiciamiento de los motivos de inconstitucionalidad invocados en la demanda.

B) El presente recurso de inconstitucionalidad es el último de los interpuestos contra la Ley 12/2023. Con carácter previo al dictado de esta sentencia, se han resuelto los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía (recurso de inconstitucionalidad núm. 5491-2023), más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados (recurso de inconstitucionalidad núm. 5514-2023), el Consejo de Gobierno de las Illes Balears (recurso de inconstitucionalidad núm. 5516-2023), el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid (recurso de inconstitucionalidad núm. 5518-2023), el Parlamento de Cataluña (recurso de inconstitucionalidad núm. 5580-2023), el Gobierno de la Generalitat de Cataluña (recurso de inconstitucionalidad núm. 1278-2024) y el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco (recurso de inconstitucionalidad núm. 1301-2024). Se trata, respectivamente, de las SSTC 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; 53/2026, de 8 de julio, y 59/2026, de 8 de septiembre, a resultas de las cuales el objeto de nuestro pronunciamiento queda delimitado del modo que a continuación se indica.

a) En el presente recurso se impugnan, por una parte, previsiones que ya han sido declaradas inconstitucionales y nulas por este tribunal. Esta expulsión del ordenamiento jurídico determina, de acuerdo con reiterada doctrina constitucional, la pérdida sobrevenida de objeto de las impugnaciones correspondientes a ellas [por todas, STC 107/2017, de 21 de septiembre, FJ 2 a)].

Este es el caso del art. 16, del último inciso del art. 19.3 y del art. 27.3, que fueron declarados inconstitucionales y nulos en la STC 79/2024. Tampoco serán objeto de examen las quejas dirigidas frente a la disposición final quinta, por la que se modifica la Ley 1/2000, de 7 de enero, de enjuiciamiento civil, en lo que se refiere a las reformas operadas sobre los arts. 439.6 c), 439.7, 655 *bis* y 685.2 *in fine*, cuya inconstitucionalidad y nulidad fue declarada en la STC 26/2025.

b) De otro lado, el presente recurso de inconstitucionalidad incluye determinados motivos de impugnación coincidentes, tanto en su objeto como en su fundamentación, con otros que fueron desestimados por este tribunal en sus pronunciamientos anteriores sobre la Ley 12/2023, de modo que las correspondientes quejas han de entenderse ahora desestimadas por remisión a aquellos.

(i) La impugnación del art. 3 debe ser desestimada por remisión a la doctrina fijada en la STC 59/2026, de 8 de septiembre, en la que este tribunal ya rechazó el pretendido

cve: BOE-A-2026-22715
Verificable en https://www.boe.es

carácter supletorio del mismo, confirmando que el catálogo de definiciones que contiene se establece a los efectos de lo dispuesto en la Ley 12/2023.

(ii) A su vez, respecto del art. 18.2, 3 y 4 y la disposición adicional tercera, que son objeto de impugnación por vulnerar las competencias autonómicas y no hallar cobijo en los títulos competenciales horizontales invocados por el legislador estatal (art. 149.1.1 y 13 CE), la STC 79/2024, FJ 5, ha desestimado una queja sustancialmente coincidente en relación con estos preceptos, declarando su conformidad con el orden constitucional de distribución de competencias. Por lo tanto, esta tacha de inconstitucionalidad ha de ser desestimada por remisión a la doctrina allí establecida.

(iii) Lo mismo sucede con la impugnación del art. 19.3, que se recurre por incurrir en un exceso de detalle no amparado por las competencias estatales *ex* art. 149.1.1 CE. Como ya se ha señalado, la STC 79/2024, FJ 6 b), declaró inconstitucional y nulo el inciso final del precepto por incurrir en una «concreción excesiva» al determinar la información mínima que las administraciones competentes deben requerir a los grandes tenedores en el marco de la regulación de las zonas de mercado residencial tensionado, y descartó la inconstitucionalidad del resto del apartado, respecto del cual afirmamos entonces que contenía determinaciones que «sirven para garantizar la igualdad en las condiciones básicas en que habrá de cumplirse aquella obligación general en todo el territorio». Por lo tanto, en cuanto a la parte subsistente del art. 19.3 de la Ley 12/2023, tras la mencionada declaración de inconstitucionalidad de su inciso final, el recurso debe desestimarse por remisión a la argumentación contenida en la STC 79/2024, FJ 6 b).

(iv) Por su parte, la disposición transitoria segunda, apartado 1, se impugna por considerar que, si las administraciones competentes no establecen los objetivos correspondientes en el plazo de un año, se aplican los establecidos en este precepto sin margen autonómico para establecer sus propios objetivos. Esta queja debe desestimarse por remisión a lo expuesto en la STC 41/2026, FJ 8 b), en la que se afirmó que el precepto era conforme al orden constitucional de competencias, en particular porque «no agota por completo el espacio normativo que corresponde al legislador autonómico, pues parte de la premisa de que es a las Comunidades Autónomas a las que corresponde el establecimiento de sus propios marcos temporales y metas específicas».

(v) En cuanto a la disposición final quinta, en tanto que modifica varios artículos y añade una nueva disposición adicional séptima a la Ley de enjuiciamiento civil, para una mayor claridad, la delimitación del objeto del recurso se realizará directamente en el fundamento jurídico 6 de esta sentencia, al tiempo del enjuiciamiento del motivo.

Como corolario de cuanto antecede, nuestro enjuiciamiento habrá de quedar circunscrito a los arts. 11.2 y 19.2, la disposición transitoria tercera, la disposición final quinta y la disposición final séptima de la Ley 12/2023.

C) Finalmente, corresponde a este tribunal, en función de las circunstancias concurrentes en cada supuesto concreto sometido a su consideración, determinar el orden del examen de las quejas planteadas [SSTC 37/2022, de 10 de marzo, FJ 3 b), y 146/2023, de 26 de octubre, FJ 2]. Así, en este caso, y tras la delimitación del objeto del recurso que acaba de efectuarse, este tribunal estima conveniente examinar los motivos de impugnación por el orden en que han sido expuestos en la demanda, con la excepción de la disposición transitoria tercera a la que, por razones sistemáticas, nos referiremos tras resolver el recurso frente a la disposición final quinta.

3. Impugnación del art. 11.2 de la Ley 12/2023.

a) Se recurre el art. 11.2 de la Ley 12/2023, que establece lo siguiente:

«Corresponde a las administraciones competentes en materia de vivienda la declaración del incumplimiento de los deberes asociados a la propiedad de la vivienda, habilitando a adoptar, de oficio o a instancia de parte y previa audiencia, en todo caso, del obligado, cuantas medidas prevea la legislación de ordenación territorial y urbanística y la de vivienda.»

cve: BOE-A-2026-22715
Verificable en https://www.boe.es

La parte actora sostiene que el legislador estatal se ha extralimitado en su competencia y que la reacción jurídica en caso del incumplimiento de los deberes asociados a la propiedad de la vivienda no puede incardinarse en la competencia estatal sobre legislación civil (art. 149.1.8 CE) ni tampoco podría ampararse en la competencia estatal para establecer las condiciones básicas que garanticen la igualdad de los ciudadanos en el ejercicio del derecho a la vivienda (art. 149.1.1 CE).

Por su parte, el abogado del Estado defiende la constitucionalidad del precepto recurrido con base en los títulos competenciales estatales *ex* art. 149.1.1, 8 y 18 CE.

b) Este tribunal ya ha tenido ocasión de pronunciarse acerca de la constitucionalidad del art. 11.1 e) de la Ley 12/2023 en la STC 79/2024, FJ 6 B) c). En dicha sentencia pusimos de manifiesto que, por su contenido y finalidad, el apartado entonces recurrido quedaba «extramuros de la materia 'legislación civil'», sino que regulaba «cuestiones jurídico-públicas referidas a la llamada vertiente institucional del derecho de propiedad». También resolvimos que «la finalidad y el contenido del art. 11.1 de la Ley 12/2023 son los de regular el cuadro de derechos y deberes de los propietarios de viviendas para garantizar la igualdad en las condiciones de ejercicio del derecho y el cumplimiento de los deberes inherentes a su función social», razón por la cual concluimos que «[s]e trata, por tanto, de un legítimo ejercicio de la competencia estatal del art. 149.1.1 CE en conexión con el art. 33.2 CE».

Con base en tales consideraciones, procede la desestimación de la tacha de inconstitucionalidad dirigida ahora contra el art. 11.2. Si el artículo 11.1, que establece los deberes inherentes a la propiedad de la vivienda, encuentra su amparo en la competencia estatal prevista en el art. 149.1.1 CE, resulta igualmente incardinable en este título competencial el apartado ahora recurrido, que es complemento inescindible de aquel. Una vez definidos los deberes que derivan de la función social de la propiedad de la vivienda (art. 11.1), el legislador estatal ha venido a establecer una reacción jurídica para el caso de contravención de tales deberes, consistente en una declaración de la situación de incumplimiento que habilite a las administraciones competentes en materia de vivienda a adoptar las medidas que, en su caso, prevea la legislación de ordenación territorial, la urbanística y la de vivienda, limitándose a establecer dos pautas comunes del procedimiento administrativo a seguir: a saber, la posibilidad de que la iniciación pueda efectuarse de oficio o a instancia de parte y la exigencia de trámite de audiencia al obligado. De este modo, a través del art. 11.2 el legislador estatal ha previsto una medida que incide sobre los derechos y deberes constitucionales desde la perspectiva de la garantía de la igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales, y será luego el legislador competente, o sea, el autonómico, el que respetando tales condiciones básicas establezca, entre otras cuestiones, el régimen jurídico de esta declaración de incumplimiento, las medidas que de esta puedan derivarse y el procedimiento para establecerlas, lo cual resulta respetuoso con la competencia autonómica y plenamente ajustado al orden constitucional de distribución de competencias.

4. Impugnación del art. 19.2.

a) La Xunta de Galicia recurre también el art. 19.2 de la Ley 12/2023. Este apartado se integra dentro del precepto relativo a las obligaciones de colaboración y suministro de información de los grandes tenedores en zonas de mercado residencial tensionado respecto de las administraciones públicas competentes en materia de vivienda. Una vez definida esta obligación en el apartado 1 (que no ha sido objeto de impugnación), el apartado 2 del art. 19 dispone lo siguiente:

«A tal efecto, en la memoria que acompañe a la propuesta de declaración de zona de mercado residencial tensionado que se recoge en el apartado 3 del artículo anterior, se definirán los criterios para la consideración de gran tenedor de vivienda en la zona de mercado residencial tensionado, en función de su potencial influencia, por el volumen de inmuebles de uso residencial de su titularidad en el mercado de alquiler de dicha zona, que, sobre la base de la definición de gran tenedor recogida en el artículo 3 de esta ley,

cve: BOE-A-2026-22715
Verificable en https://www.boe.es

podrá incorporar criterios adicionales acordes a la realidad y características de la zona o atendiendo a la normativa específica de la administración competente en materia de vivienda.»

La Xunta de Galicia impugna este apartado por considerar que recoge una regulación del contenido de la memoria que tendrá que acompañar la propuesta de declaración de zona de mercado residencial tensionado con un grado de detalle y concreción que no es propio de las condiciones básicas del art. 149.1.1 CE. El abogado del Estado afirma que la exigencia de una memoria es un elemento básico para la configuración de estas zonas y que el apartado recurrido solo se limita a definir su contenido mínimo que puede ser completado por la legislación autonómica, por lo que el precepto resultaría acorde con el art. 149.1.1 y 13 CE.

b) Para resolver esta impugnación, resulta preciso desentrañar el sentido del art. 19.2, para lo cual es necesario situarlo en su contexto y ponerlo en relación con otras disposiciones de la Ley 12/2023. Así, el art. 3 k) de la Ley 12/2023, cuya cobertura bajo el título competencial previsto en el art. 149.1.1 CE declaramos en la STC 79/2024, FJ 6 B) a), recoge la definición de gran tenedor a los efectos de lo establecido en esta ley. Este precepto permite que esta definición de gran tenedor sea particularizada en la declaración de zonas de mercado residencial tensionado, lo cual habrá de hacerse en la memoria adjunta a la propuesta de declaración de zona de mercado residencial tensionado, prevista en el art. 18.3 de la Ley 12/2023, cuya constitucionalidad también confirmamos en la STC 79/2024, FJ 5 B).

En este contexto normativo, el art. 19.2 de la Ley 12/2023 reitera que en la propuesta de declaración de zona de mercado residencial tensionado la administración territorial competente podrá particularizar la definición de gran tenedor en función de una serie de criterios genéricos, enumerados de forma abierta y a los que se podrán incorporar otros criterios adicionales «acordes a la realidad y características de la zona o atendiendo a la normativa específica de la administración competente en materia de vivienda».

Pues bien, el apartado ahora recurrido, al igual que los arts. 3 k) y 18.3 con los que guarda íntima conexión, encuentra amparo en el título competencial previsto en el art. 149.1.1 CE al resultar, como aquellos, «imprescindible para asegurar las condiciones básicas del ejercicio del derecho a la vivienda y de propiedad sobre ella» [STC 79/2024, FJ 6 B) a)]. Asimismo, expuesto el contenido del precepto, este tribunal no aprecia que el mismo incurra en el exceso de concreción o de detalle que se denuncia por el Ejecutivo autonómico recurrente. Por el contrario, la lectura conjunta de los arts. 3 y 19.2 pone de relieve que concretar la definición de gran tenedor en las zonas de mercado residencial tensionado corresponde a la administración territorial competente y que esta cuenta con margen suficiente para seleccionar los criterios que sirvan a tal fin, así como para añadir otros criterios adicionales si lo tiene por conveniente o si así lo impone la normativa autonómica. En consecuencia, como dijimos en la STC 79/2024, FJ 6 B) a), refiriéndonos también *obiter dictum* al art. 19.2, «[l]a regulación impugnada está, pues, muy lejos de cercenar el desarrollo de una política autonómica propia en materia de vivienda, que es lo que les corresponde a las comunidades autónomas al asumir las competencias a que se refiere el art. 148.1.3 CE (STC 152/1988, de 20 de julio, FJ 2)».

Por todo ello, procede desestimar el recurso en lo que se refiere al art. 19.2 de la Ley 12/2023 y declarar que constituye un ejercicio legítimo de la competencia estatal prevista en el art. 149.1.1 CE.

5. Impugnación de la disposición final quinta.

a) La disposición final quinta de la Ley 12/2023 modifica los arts. 150.4; 439.6 y 7; 441.1 *bis*, 5, 6 y 7; 549.3 y 4; 655 *bis*; 675; 685.2; y 704.1 y añade una nueva disposición adicional séptima a la Ley de enjuiciamiento civil.

El recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Xunta de Galicia imputa distintas infracciones constitucionales a esta regulación. En primer lugar, sostiene que no se pueden considerar amparados en la competencia estatal sobre legislación procesal

cve: BOE-A-2026-22715
Verificable en https://www.boe.es

(art. 149.1.6 CE) los arts. 439.6 y 7; 441.5; 655 *bis*.1 y 2; y 685.2 LEC. Al hilo de la argumentación de este motivo de impugnación, también desliza que el distinto tratamiento que se depara a los «grandes tenedores» en esta regulación resulta contraria al art. 14 CE. En segundo lugar, dirige una queja global sobre todo el contenido de la disposición final quinta, considerando que toda ella es lesiva del derecho de propiedad (art. 33 CE) y de los derechos a la tutela judicial efectiva y a un proceso sin dilaciones indebidas (art. 24.1 y 2 CE). Finalmente, advierte de una posible colisión entre esta regulación y el art. 13 LECrim en relación con el delito de usurpación.

El abogado del Estado se ha opuesto a estas tachas de inconstitucionalidad, tanto competenciales como sustantivas, por las razones expuestas con mayor detalle en los antecedentes de esta resolución.

Como ya advertimos [*vid. supra*, FJ 2 B) b) (v)], para abordar el examen de todas estas quejas dirigidas contra la disposición final quinta de la Ley 12/2023 es preciso dilucidar en qué medida el objeto de nuestro enjuiciamiento queda afectado por las sentencias ya dictadas por este tribunal en relación con la Ley 12/2023.

b) Comenzando por la pretendida extralimitación competencial en que habría incurrido el legislador estatal, ha de partirse de que los arts. 439.6 c); 439.7; 655 *bis* y 685.2 *in fine* fueron declarados inconstitucionales y nulos en la STC 26/2025, razón por la cual, como se ha indicado [*vid. supra*, FJ 2 B) a)], el recurso ha perdido objeto respecto de dichos preceptos. De esta forma, el motivo de impugnación habría quedado reducido al art. 439.6 a) y b), al art. 441.5 y a los cuatro primeros párrafos del art. 685.2 LEC.

A su vez, la impugnación del art. 439.6 b) LEC debe ser desestimada por remisión a la STC 190/2025, FJ 5 (i), que declaró que dicho apartado se encontraba amparado por la competencia estatal para dictar legislación procesal *ex* art. 149.1.6 CE. Por las mismas razones allí expuestas, procede también desestimar el recurso en lo que hace al art. 439.6 a) LEC que, al establecer un requisito relativo al contenido de la demanda, es indudablemente una «norma procesal que se dirige a los jueces» [SSTC 80/2018, de 5 de julio, FJ 5 b), y 28/2022, de 24 de febrero, FJ 4].

Igualmente debe desestimarse la queja relativa al art. 441.5 LEC por remisión a lo resuelto en la STC 190/2025, FJ 6, en la que este tribunal ya declaró que se trata de una norma que encuentra acomodo en la competencia estatal sobre legislación procesal (art. 149.1.6 CE), debiendo advertirse de nuevo que su penúltimo párrafo contiene una remisión a previsiones que ya fueron anuladas en la STC 26/2025.

Por último, en lo que se refiere a la parte subsistente del art. 685.2 LEC, ha de indicarse que en la demanda la impugnación de este precepto aparece vinculada a las previsiones relativas a la emisión de un documento acreditativo de la vulnerabilidad económica del deudor ejecutado y a la obligación del acreedor hipotecario que tenga la condición de gran tenedor de vivienda de someterse, con carácter previo a la interposición de la demanda ejecutiva, a un procedimiento de conciliación o intermediación. Ambas previsiones se recogían en los párrafos del art. 685.2 LEC declarados inconstitucionales y nulos en la ya citada STC 26/2025. En consecuencia, una vez depurado el precepto recurrido de aquellos incisos a los que el recurso imputa la infracción de índole competencial, procede desestimar, por ausencia de la mínima carga alegatoria, la impugnación respecto del resto de sus párrafos.

c) Por su parte, la queja relativa a la vulneración del art. 14 CE aparece formulada en la demanda exclusivamente en relación con la imposición a los grandes tenedores de la obligación de someterse a un procedimiento de conciliación o intermediación como requisito para la admisión de la demanda o para instar la vía de apremio. Una vez que los apartados que recogían dicha obligación han sido declarados inconstitucionales y nulos en la STC 26/2025, este motivo de impugnación ha perdido también su objeto de manera sobrevenida.

d) Por otro lado, también la impugnación en bloque de la disposición final quinta de la Ley 12/2023 se ve irremediablemente afectada por las sentencias ya dictadas por este tribunal. A este respecto, el Gobierno autonómico recurrente sostiene que los trámites establecidos en esta reforma de la Ley de enjuiciamiento civil constituyen obstáculos para

cve: BOE-A-2026-22715
Verificable en https://www.boe.es

la efectiva recuperación de la propiedad en casos de ocupación, lesionando el derecho a la propiedad privada previsto en el art. 33 CE, así como requisitos desproporcionados obstaculizadores del acceso a la jurisdicción, lesivos del art. 24 CE, haciendo especial hincapié en las previsiones de los nuevos apartados 6 y 7 del art. 439 LEC.

Pues bien, prácticamente todos aquellos trámites o requisitos procesales a los que se hace referencia en la argumentación del recurso de inconstitucionalidad ya han sido expulsados del ordenamiento jurídico por este tribunal, con la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de los arts. 439.6 c), 439.7, 655.*bis* y 685.2 *in fine* LEC, acordada en la STC 26/2025. Por lo tanto, el motivo global de impugnación ha quedado parcialmente privado de objeto de manera sobrevenida.

Asimismo, este tribunal ya se ha pronunciado acerca de la constitucionalidad de las letras a) y b) del art. 439.6 LEC declarando su conformidad con el art. 24 CE, toda vez que no constituyen condiciones de acceso al proceso irrazonables ni desproporcionadas [STC 190/2025, FJ 5 (ii)]. Dada la parquedad de la argumentación ofrecida en la demanda, baste remitirse a la argumentación contenida en la citada sentencia para descartar también la pretendida vulneración del art. 33 CE, pues tales requisitos procesales no obstaculizan de manera irrazonable la efectiva recuperación de la posesión de la vivienda.

Verificado lo anterior, y tratándose de una queja global y genérica que solo puede merecer una respuesta igualmente global y genérica por parte de este tribunal, no puede afirmarse, en una valoración de conjunto, que la parte subsistente de la regulación contenida en la disposición final quinta de la Ley 12/2023 incurra en los vicios de inconstitucionalidad denunciados en el recurso, sin que tampoco la parte recurrente haya desplegado una argumentación suficiente respecto de la misma para enervar su presunción de constitucionalidad. A mayor abundamiento, se advierte que buena parte de sus previsiones tienen por finalidad hacer efectiva la recuperación de la posesión, como es el caso, por ejemplo, de la exigencia de que se fije el día y hora del lanzamiento (art. 440.5 LEC, en la redacción dada por el apartado 3 de la disposición final quinta de la Ley 12/2023), de las especialidades previstas para los juicios verbales en los supuestos del art. 250.1.4 LEC (art. 441.1.*bis* LEC, con arreglo a la modificación operada por el apartado 4 de la disposición final quinta de la Ley 12/2023) o de las reglas para poner al adquirente en la posesión del inmueble ejecutado (art. 675 LEC, en la redacción establecida por el apartado 7 de la disposición final quinta de la Ley 12/2023). Y en cuanto al resto de apartados, como ya se ha dicho, la demanda carece de la mínima carga alegatoria, lo que exime a este tribunal de efectuar un análisis en profundidad de los mismos.

En consecuencia, la queja global en lo que se refiere a los apartados vigentes de la disposición final quinta de la Ley 12/2023 debe ser desestimada.

e) Finalmente, la demanda alude vagamente a una supuesta colisión entre la regulación de la disposición final quinta de la Ley 12/2023 y la previsión del art. 13 LECrim en lo que se refiere a los procesos penales por delito de usurpación. Aunque la demanda no lo indica con la claridad que sería deseable, al efecto de dar una respuesta a este motivo de impugnación, cabe entender que tal queja viene referida a lo establecido en la nueva disposición adicional séptima LEC, añadida por el apartado 10 de la disposición final quinta de la Ley 12/2023, que señala:

«En los procedimientos penales que se sigan por delito de usurpación del apartado 2 del artículo 245 del Código penal, en caso de sustanciarse con carácter cautelar la medida de desalojo y restitución del inmueble objeto del delito a su legítimo poseedor y siempre que entre quienes ocupen la vivienda se encuentren personas dependientes de conformidad con lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 2 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, víctimas de violencia sobre la mujer o personas menores de edad, se dará traslado a las administraciones autonómicas y locales competentes en materia de vivienda, asistencia social, evaluación e información de situaciones de

cve: BOE-A-2026-22715
Verificable en https://www.boe.es

necesidad social y atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social, con el fin de que puedan adoptar las medidas de protección que correspondan.

Las mismas previsiones se adoptarán cuando el desalojo de la vivienda se acuerde en sentencia.»

Esta tacha de inconstitucionalidad debe ser desestimada, porque el Ejecutivo autonómico recurrente fundamenta su impugnación en la supuesta contradicción entre el precepto impugnado y el art. 13 LECrim, perdiendo de vista, por un lado, que el juicio de constitucionalidad tiene por objeto verificar el ajuste de la Ley a la Constitución española y no resolver problemas interpretativos de mera legalidad ordinaria y, por otro lado, que las disposiciones de la Ley de enjuiciamiento criminal no constituyen en modo alguno canon de constitucionalidad de otras normas con rango de ley.

6. Impugnación de la disposición transitoria tercera de la Ley 12/2023.

a) El recurso de inconstitucionalidad se dirige también contra la disposición transitoria tercera de la Ley 12/2023, que establece:

«Disposición transitoria tercera. *Procedimientos suspendidos en virtud de los artículos 1 y 1.bis del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al covid-19.*

Tras la entrada en vigor de esta ley, y a partir del 31 de diciembre de 2025, los procedimientos de desahucio y los lanzamientos indicados en los artículos 1 y 1.*bis* del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al covid-19, que se encuentren suspendidos por aplicación de dichos preceptos, cuando la parte actora sea una gran tenedora de vivienda en los términos previstos por el artículo 3 k) de esta ley, solo se reanudarán a petición expresa de la misma si la parte actora acredita que se ha sometido al procedimiento de conciliación o intermediación que a tal efecto establezcan las administraciones públicas, en base al análisis de las circunstancias de ambas partes y de las posibles ayudas y subvenciones existentes conforme a la legislación y normativa autonómica en materia de vivienda.

El requisito anterior podrá acreditarse mediante alguna de las siguientes formas:

1. La declaración responsable emitida por la parte actora de que ha acudido a los servicios indicados anteriormente, en un plazo máximo de cinco meses de antelación a la presentación de la solicitud de reanudación del trámite o alzamiento de la suspensión, sin que hubiera sido atendida o se hubieran iniciado los trámites correspondientes en el plazo de dos meses desde que presentó su solicitud, junto con justificante acreditativo de la misma.

2. El documento acreditativo de los servicios competentes que indique el resultado del procedimiento de conciliación o intermediación, en el que se hará constar la identidad de las partes, el objeto de la controversia y si alguna de las partes ha rehusado participar en el procedimiento, en su caso. Este documento no podrá tener una vigencia superior a tres meses.

En el caso de que la parte ejecutante sea una entidad pública de vivienda el requisito anterior se podrá sustituir, en su caso, por la previa concurrencia de la acción de los servicios específicos de intermediación de la propia entidad, que se acreditará en los términos del apartado anterior.»

Según la Xunta de Galicia, la referida disposición es inconstitucional por los siguientes motivos: (i) la vulneración del art. 14 CE, al establecer una diferencia de trato en la legislación procesal en función del carácter de gran tenedor o no de la parte actora, carente de justificación objetiva y razonable; (ii) la invasión de las competencias autonómicas en materia de vivienda y de asistencia social, al imponer a las

cve: BOE-A-2026-22715
Verificable en https://www.boe.es

administraciones públicas competentes en la materia el establecimiento de un procedimiento de conciliación o intermediación, sin base en la competencia estatal sobre legislación procesal *ex* art. 149.1.6 CE; y (iii) la infracción de los arts. 24 y 33 CE, en la medida en que se establecen numerosos óbices y trámites para la efectiva recuperación de la vivienda, lo que afecta a los derechos a la tutela judicial efectiva y a obtener una resolución judicial sin dilaciones indebidas, remitiéndose en este punto a las alegaciones efectuadas en relación con la disposición final quinta de la Ley 12/2023.

El abogado del Estado se ha opuesto a las referidas tachas de inconstitucionalidad: (i) negando, por un lado, que la norma incurra en contradicción con el art. 14 CE, alegando la inexistencia de un término válido de comparación, y (ii) razonando, por otro lado, que la exigencia de sometimiento a un procedimiento de conciliación o intermediación como requisito previo para que la parte actora pueda instar la reanudación del procedimiento de desahucio o del lanzamiento que se encuentre en suspenso constituye un requisito procesal, que se encuentra amparado por la competencia estatal sobre legislación procesal prevista en el art. 149.1.6 CE. Nada se alega específicamente en relación con la pretendida infracción de los derechos a la tutela judicial efectiva y a la propiedad privada, previstos en los arts. 24 y 33 CE si bien, dados los términos en los que se ha planteado el debate procesal, cabe entender que, en este punto, el escrito de la representación procesal del Gobierno de la Nación se remite a los motivos en que funda su oposición a la impugnación de la disposición final quinta de la Ley 12/2023.

b) Con carácter previo al enjuiciamiento de esta disposición, cabe señalar que la disposición transitoria tercera de la Ley 12/2023 tiene una redacción muy semejante a los arts. 439.7 y 655 *bis*.2 LEC, declarados inconstitucionales y nulos en la STC 26/2025, de 29 de enero. Ahora bien, en aquella ocasión, el Tribunal no se pronunció específicamente sobre si la exigencia de mediación o conciliación como requisito para el ejercicio de acciones judiciales o para el inicio de la vía de apremio, en sí misma considerada, vulneraba o no el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), sino que la inconstitucionalidad y nulidad de tales apartados se declaró por su conexión o vinculación con otro presupuesto procesal distinto, previsto en el art. 439.6 c) LEC, que había sido declarado inconstitucional y nulo por ser considerado una traba innecesaria y desproporcionada para el acceso a la jurisdicción [STC 26/2025, FJ 6 C) d)]. En este caso, no se aprecia tal conexión o vinculación entre el presupuesto procesal declarado inconstitucional entonces y la regla ahora examinada, lo que impide proyectar la conclusión alcanzada en aquella sentencia sobre la disposición transitoria tercera de la Ley 12/2023.

c) Hecha la precisión anterior, nuestro enjuiciamiento comenzará por la queja de naturaleza competencial. Para ello es preciso, en primer lugar, efectuar el encuadramiento material de la disposición transitoria tercera de la Ley 12/2023.

Como se ha expuesto, para la parte actora, la norma estatal recurrida invade sus competencias exclusivas en materia de vivienda y asistencia social (art. 27.3 y 23 del Estatuto de Autonomía para Galicia, aprobado por la Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril), sin que pueda considerarse amparada por la competencia exclusiva del Estado sobre legislación procesal (art. 149.1.6 CE) ni tampoco por los títulos competenciales estatales previstos en el art. 149.1.1 y 13 CE. Por su parte, el abogado del Estado sostiene que el precepto constituye una norma de índole procesal y, por ende, competencia exclusiva del Estado.

A su vez, la disposición final séptima de la Ley 12/2023 no menciona la disposición transitoria tercera dentro de los preceptos amparados en la competencia que el art. 149.1.6 CE atribuye al Estado en materia de legislación procesal [apartado 2 b)], por lo que cabe entender que, para el legislador estatal, la norma recurrida ha sido dictada al amparo del art. 149.1.1 y 13, conforme a la cláusula general recogida en el apartado 1 de la citada disposición final séptima.

Como ha señalado, entre otras, la STC 12/2026, de 11 de febrero, FJ 3 b): «Para determinar la materia regulada por una disposición legal objeto de un reproche de

cve: BOE-A-2026-22715
Verificable en https://www.boe.es

inconstitucionalidad de naturaleza competencial, este tribunal no se encuentra vinculado por las incardinaciones contenidas en las normas sometidas a su enjuiciamiento (STC 132/2019, de 13 de noviembre, FJ 4), ni tampoco por el encuadramiento competencial que realicen las partes en el proceso (por todas, STC 18/2016, de 4 de febrero, FJ 10), sino que debe determinar el marco competencial del precepto atendiendo a su contenido y finalidad, así como a los títulos competenciales potencialmente afectados (SSTC 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 3; 45/2015, de 5 de marzo, FJ 3; 62/2016, de 17 de marzo, FJ 5, y 88/2018, de 19 de julio, FJ 3, entre otras)».

Pues bien, la disposición transitoria tercera de la Ley 12/2023 tiene por objeto regular la reanudación de aquellos procesos de desahucio y los lanzamientos que se encontraran suspendidos al amparo de lo dispuesto en los arts. 1 y 1.*bis* del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al covid-19, una vez que decae la eficacia de tales medidas, esto es, a partir del 31 de diciembre de 2025. En este marco de transición normativa, este tipo de procesos, cuando la parte actora tuviera la condición de gran tenedora de vivienda, solo podrán reanudarse si esta acredita el previo sometimiento a un procedimiento de conciliación o intermediación en los términos indicados en dicho precepto.

Atendida la finalidad y el objeto de la disposición recurrida, el Tribunal estima que constituye indudablemente una norma de naturaleza procesal, dirigida a establecer los requisitos y condiciones de reactivación de determinados procesos, al cesar la vigencia de las disposiciones que los mantenían en suspenso. De la misma manera que el establecimiento de un presupuesto para el acceso a la jurisdicción constituye legislación procesal (por todas, SSTC 54/2018, de 24 de mayo, FJ 7, y 28/2022, de 24 de febrero, FJ 5), la configuración del sometimiento a un procedimiento de conciliación o intermediación específico como requisito de reanudación de un procedimiento jurisdiccional previamente suspendido es indudablemente una previsión con incidencia directa e inmediata en la ordenación del proceso y, en consecuencia, ha de reputarse como legislación procesal, amparada por la competencia estatal reconocida en el art. 149.1.6 CE. Además, la norma reserva a las administraciones autonómicas y locales la gestión de este tipo de servicios administrativos de intermediación, logrando con ello una situación de equilibrio razonable entre la necesidad de igualar los requisitos procesales en todo el territorio nacional, que justifica la intervención del legislador estatal, y el respeto de las competencias autonómicas en materia de vivienda, dentro de las cuales se ha de entender englobada esta tipología de procedimientos extrajudiciales de intermediación o conciliación (como tuvimos ocasión de señalar en la STC 102/2018, de 4 de octubre, FJ 4).

En conclusión, la disposición transitoria tercera de la Ley 12/2023 no vulnera el orden constitucional de distribución de competencias.

d) En cuanto a la vulneración del art. 14 CE, «este tribunal tiene declarado –desde la STC 22/1981, de 2 de julio, recogiendo al respecto la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos– que el principio de igualdad no exige en todos los casos un tratamiento legal igual con abstracción de cualquier elemento diferenciador de relevancia jurídica, de manera que no toda desigualdad de trato normativo respecto a la regulación de una determinada materia supone una infracción del art. 14 CE, sino tan solo las que introduzcan una diferencia entre situaciones que puedan considerarse iguales, sin que exista una justificación objetiva y razonable para ello. Sería además necesario, para que fuera constitucionalmente lícita la diferencia de trato, que las consecuencias jurídicas que se deriven de tal distinción sean proporcionadas a la finalidad perseguida; de suerte que se eviten resultados excesivamente gravosos o desmedidos (SSTC 22/1981, de 2 de julio, FJ 3; 49/1982, de 14 de julio, FJ 2; 117/1998, de 2 de junio, FJ 8; 200/2001, de 4 de octubre, FJ 4; 39/2002, de 14 de febrero, FJ 4; 41/2013, de 14 de febrero, FJ 6, y 111/2018, de 17 de octubre, FJ 4). En definitiva, el principio genérico de igualdad no postula ni como fin ni como medio la paridad y solo exige la razonabilidad de la

cve: BOE-A-2026-22715
Verificable en https://www.boe.es

diferencia normativa de trato [SSTC 71/2020, de 29 de junio, FJ 3 a), y 191/2020, de 17 de diciembre, FJ 4 A)]» [STC 92/2024, de 18 de junio, FJ 4 C) b)].

Partiendo de la citada doctrina constitucional, la queja debe ser desestimada. Efectivamente, la disposición transitoria tercera de la Ley 12/2023 impone una condición para la reanudación de los procesos suspendidos que solo resulta aplicable cuando la parte actora tenga la condición de gran tenedor.

De acuerdo con el art. 3 k) de la Ley 12/2023, la condición de gran tenedor se caracteriza por la titularidad por parte de una persona física o jurídica de un número considerable de inmuebles urbanos de uso residencial, a saber, al menos diez con carácter general o cinco si las viviendas se encuentran ubicadas en un entorno de mercado residencial tensionado y así lo acuerda la comunidad autónoma correspondiente en la correspondiente memoria justificativa. Esta acumulación de propiedades inmobiliarias urbanas de tipo residencial pone de relieve que la propiedad inmobiliaria constituye, en muchos casos, un producto de inversión y, además, otorga a los grandes tenedores un cierto estatus de dominio en el mercado de vivienda del que carecen quienes no tienen la condición de gran tenedor. Ello supone que los grandes tenedores se encuentran en una situación de ventaja respecto de cualesquiera otros litigantes que asuman la posición de parte actora en procesos de desahucio o en lanzamientos que se encontraran en suspenso a 31 de diciembre de 2025. La diferencia de trato, pues, debe reputarse objetivamente justificada y no resulta desproporcionada ni excesivamente gravosa. En definitiva, es la condición de gran tenedor lo que cualifica a estos propietarios de vivienda respecto de otros y lo que legitima su sujeción a un régimen de reanudación de procedimientos distinto y más riguroso que el establecido como regla general.

e) También se impugna la disposición transitoria tercera por su pretendida vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva y a un proceso sin dilaciones indebidas (art. 24.1 y 2 CE).

A este respecto, ha de precisarse que la queja planteada no puede ser analizada desde la perspectiva del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas (art. 24.2 CE). Por más que el requisito procesal para la reanudación de los procesos suspendidos pueda demorar por un tiempo la resolución de los mismos, eso no sitúa el problema constitucional en el ámbito del derecho a no padecer dilaciones indebidas. Difícilmente puede calificarse el cumplimiento de un trámite previsto en la ley como un retraso «injustificado» o «indebido» en el sentido que nuestra jurisprudencia ha venido dando al concepto jurídico indeterminado de dilaciones indebidas (por todas, STC 125/2022, de 10 de octubre, FJ 3, y la jurisprudencia allí citada).

Efectuada esta aclaración, la queja debe examinarse desde la perspectiva del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), lo que supone analizar si la exigencia de haber intentado la mediación o conciliación previa como condición para la reanudación de la tramitación de estos procesos cuando el actor sea gran tenedor constituye un obstáculo desproporcionado o innecesario para la prosecución del proceso o la efectividad de la tutela jurisdiccional una vez activada.

Para resolver la queja planteada ha de partirse de la doctrina constitucional sobre el derecho a la tutela judicial efectiva recogida en nuestra STC 26/2025, FJ 6 B).

En relación con la vertiente relativa al derecho de acceso a la jurisdicción, recordamos que «‘‘la tutela judicial efectiva no es un derecho de libertad directamente ejercitable a partir de la Constitución, sino que se trata de un derecho prestacional y, por tanto, de configuración legal que sujeta su ejercicio a la concurrencia de los presupuestos y requisitos procesales que el legislador establezca (por todas SSTC 99/1985, de 30 de septiembre, FJ 4, y 182/2004, de 2 de noviembre, FJ 2)’ (STC 140/2018, de 20 de diciembre, FJ 5)». Continuamos diciendo que «[l]o anterior implica que ‘el legislador cuenta con un ámbito de libertad amplio en la definición o determinación de las condiciones y consecuencias del acceso a la justicia, pues le incumbe configurar la actividad judicial y, más concretamente, el proceso en cuyo seno se ejercita el derecho fundamental ordenado a la satisfacción de pretensiones dirigidas a

cve: BOE-A-2026-22715
Verificable en https://www.boe.es

la defensa de derechos e intereses legítimos (SSTC 206/1987, de 21 de diciembre, FJ 5, y 140/2018, FJ 5). En esta regulación, la ley podrá establecer límites al ejercicio del derecho fundamental que serán constitucionalmente válidos si, respetando su contenido esencial (art. 53.1 CE), están dirigidos a preservar otros derechos, bienes o intereses constitucionalmente protegidos y guardan la adecuada proporcionalidad con la naturaleza del proceso y la finalidad perseguida (entre otras, SSTC 158/1987, de 20 de octubre, FJ 4; 32/1991, de 14 de febrero, FJ 4; 133/2004, de 22 de julio, FJ 4; 20/2012, de 16 de febrero, FJ 7, y 140/2018, FJ 5). [En consecuencia], 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)'' (STC 52/2014, de 10 de abril, FJ 2)».

Por otro lado, también señalamos que «es doctrina constitucional consolidada el que ''una de las proyecciones del derecho reconocido en el art. 24.1 CE es el derecho a que las resoluciones judiciales alcancen la efectividad otorgada por el ordenamiento, lo que implica, de un lado, el derecho a que las resoluciones judiciales firmes se ejecuten en sus propios términos y, de otro, el respeto a su firmeza y a la intangibilidad de las situaciones jurídicas en ellas declaradas (SSTC 171/1991, de 16 de septiembre, FJ 3; 198/1994, de 4 de julio, FJ 3; 197/2000, de 24 de julio, FJ 2; 83/2001, de 26 de marzo, FJ 4, entre otras muchas). […]. [Pero,] ni siquiera el derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales firmes –directamente derivado del art. 24.1 CE– se presenta como un derecho absoluto –como, por otra parte, no lo es ningún derecho fundamental (STC 105/1997, de 2 de junio, FJ 4)–, habiendo admitido al respecto este tribunal que el legislador puede establecer límites al pleno acceso a la ejecución de las sentencias, siempre que sean razonables y proporcionales respecto de fines constitucionalmente lícitos para el legislador (SSTC 4/1988, de 21 de enero, FJ 5; 113/1989, de 22 de junio, FJ 3; 292/1994, de 27 de octubre, FJ 3, y 176/2001, de 17 de septiembre, FJ 2)'' (STC 312/2006, de 8 de noviembre, FJ 4).

En este mismo sentido, hemos afirmado que 'esta potestad de mediación legislativa de los derechos que se integran en el de la tutela judicial no es absoluta, ni dependiente del arbitrio del legislador, pues, dentro del respeto debido al contenido esencial de los derechos fundamentales, resulta indiscutible que el art. 24.1 CE exige, según la STC 158/1987, ausencia de condicionamientos que dificulten o entorpezcan, en lo que aquí interesa, la posibilidad de que lo resuelto por los órganos judiciales sea cumplido en sus propios términos, de manera que, cuando el legislador imponga requisitos o limitaciones al ejercicio del derecho fundamental, su legitimidad constitucional habrá de ser examinada para comprobar si responde a razonables finalidades de protección de valores, bienes o intereses constitucionalmente protegidos y guardan debida proporcionalidad con dichas finalidades, lo cual significa que serán inconstitucionales, por vulneración del derecho fundamental, aquellos requisitos, formalidades y limitaciones que comprometen su ejercicio de tal forma que no resulten comprensibles a la luz de una ponderación razonable y proporcionada de los valores acogidos en la Constitución […] SSTC 113/1989, de 22 de junio, FJ 3'. (STC 73/2000, de 14 de marzo, FJ 10, entre otras)».

A la vista de esta doctrina la tacha de inconstitucionalidad debe ser desestimada.

La exigencia de sometimiento de este tipo de controversias a mediación o conciliación persigue unos fines constitucionalmente legítimos. Por un lado, la norma pretende fomentar la solución extrajudicial de la contienda entre las partes a través del acercamiento de sus posturas con miras a su avenencia o acuerdo, evitando con ello la continuación del proceso. Esto no solo redunda en beneficio de las partes, al brindarles la oportunidad de alcanzar una solución más ágil y que satisfaga los intereses de ambas a través de estos mecanismos alternativos, sino que, además, puede contribuir a descongestionar los tribunales de justicia y paliar la saturación de la jurisdicción

cve: BOE-A-2026-22715
Verificable en https://www.boe.es

ordinaria. Por otro lado, en su condición de norma de transición que pretende ordenar la situación de los procesos tras la pérdida de vigencia de los arts. 1 y 1 *bis* del Real Decreto-ley 11/2020, se integra en un régimen jurídico orientado a la tutela de personas que se encuentren en situación de vulnerabilidad, de manera que las administraciones competentes puedan dar una atención adecuada a las personas y hogares afectados y ofrecer una respuesta a este tipo de situaciones de vulnerabilidad económica a través de los instrumentos de protección social y de los programas de política de vivienda, según se recoge en la exposición de motivos de la ley al referirse a la disposición final quinta. Atendidos los fines perseguidos por la norma, el Tribunal estima que el requisito procesal establecido es adecuado para su consecución y nada se ha argumentado por la parte actora sobre la posible existencia de otras alternativas igualmente eficaces para ello.

Finalmente, este condicionamiento de continua referencia no puede ser calificado como una traba irrazonable o desproporcionada para la continuación de los procesos afectados, ya sean declarativos o ejecutivos, sino que se desenvuelve dentro del margen que corresponde al legislador para configurar los procedimientos y diseñar el funcionamiento de la actividad jurisdiccional. En este sentido, deben tomarse en consideración las siguientes circunstancias: (i) que no se trata de una norma general e indiscriminada, sino que resulta aplicable a una categoría específica de procedimientos, caracterizados por una vicisitud singular como es la situación de vulnerabilidad económica del demandado o ejecutado, previamente constatada por el órgano judicial en aplicación de los arts. 1 y 1 *bis* del Real Decreto-ley 11/2020; (ii) que el requisito de intermediación o conciliación previa no resulta exigible en todo caso, sino solamente en el supuesto de que la parte actora tenga la condición de gran tenedor, lo que presupone una situación patrimonial más susceptible de soportar la demora que el intento de mediación o conciliación pueda llevar consigo; (iii) que la propia disposición permite acreditar el cumplimiento del requisito mediante declaración responsable de la parte actora de que ha acudido a los referidos servicios de intermediación o conciliación en el caso de que se sobrepasen los plazos establecidos en la norma, lo que garantiza que la reanudación del proceso no quede indefinidamente en manos de la administración, así como que pueda producirse en un tiempo razonable; y (iv) que no se ha acreditado, ni tampoco el Tribunal aprecia, que el lapso temporal necesario para verificar el cumplimiento de este requisito implique una dilatación excesiva de los tiempos ordinarios de respuesta de este tipo de conflictos.

Esta conclusión, por lo demás, es coherente con la doctrina de este tribunal sobre otros presupuestos para el acceso a la jurisdicción que guardan una cierta semejanza con el presente y sobre los que este tribunal ya se ha pronunciado en otras ocasiones, como serían la mediación o conciliación previa a la vía jurisdiccional social (STC 69/1997, de 8 de abril), la reclamación administrativa previa a la vía laboral (SSTC 12/2003, de 28 de enero, y 330/2006, de 20 de noviembre) y la reclamación previa a la vía civil (STC 108/2000, de 5 de mayo). A ellas nos hemos referido, recientemente, en la STC 35/2026, de 25 de mayo, FJ 3.4 d) *in fine*.

En consecuencia, la disposición transitoria tercera no es contraria al derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE.

f) Resta por examinar la alegada vulneración del derecho de propiedad privada (art. 33 CE).

En este punto, el Tribunal aprecia que la imposición de requisitos de naturaleza procesal que condicionan el ejercicio de las acciones de recuperación de la posesión de la vivienda por su propietario, como hace la disposición transitoria tercera de la Ley 12/2023, puede constituir una injerencia sobre las facultades dominicales y, por lo tanto, sobre el derecho de propiedad privada.

Sobre las intervenciones legislativas que regulan limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad, la doctrina constitucional ha venido declarando que «el legislador del derecho de propiedad, aparte del necesario respeto a su contenido esencial que predica el artículo 53.1 CE de ‘‘los derechos y libertades reconocidos en el capítulo segundo del presente título’’, no encuentra otro límite que el de no sobrepasar el ‘‘equilibrio justo’’ o

cve: BOE-A-2026-22715
Verificable en https://www.boe.es

‘‘relación razonable entre los medios empleados y la finalidad pretendida’’ (por todas, [STEDH] asunto *James y otros c. Reino Unido*, 21 de febrero de 1986, § 50), teniendo en cuenta que en las decisiones de índole social y económica se reconoce al legislador un amplio margen de apreciación sobre la necesidad, los fines y las consecuencias de sus disposiciones (*inter alia*, [SSTEDH] asuntos *James y otros c. Reino Unido*, 21 de febrero de 1986, § 46; ex *Rey de Grecia y otros c. Grecia*, 23 de noviembre de 2000, § 87; *Broniowski c. Polonia*, 22 de junio de 2004, § 149)» [STC 25/2025, de 29 de enero, FJ 5.3 A), con cita de las SSTC 16/2018, de 22 de febrero, FJ 17, y 112/2021, de 13 de mayo, FJ 6].

Ello implica que la previsión legal de intervenciones públicas en la esfera de las facultades y responsabilidades del propietario no desnaturaliza el derecho de propiedad, siempre que se realice de forma adecuada y razonable y responda a un objetivo considerado constitucionalmente legítimo. Así, debe rechazarse la idea de que la previsión legal de restricciones a las facultades de uso, disfrute, consumo y disposición o la imposición de deberes positivos al propietario vulneren el derecho a la propiedad privada, siempre que sean adecuadas y razonables y respondan a los principios establecidos e intereses tutelados por la propia Constitución.

Aplicando la doctrina constitucional sobre el precepto cuestionado, el motivo de impugnación debe ser desestimado.

Como viene de decirse [*vid. supra*, FJ 6 e)], el Tribunal estima que el requisito procesal consistente en supeditar la reanudación de ciertos procesos en suspenso al previo intento de intermediación o conciliación en los términos recogidos en la disposición transitoria tercera de la Ley 12/2023 persigue la consecución de unos objetivos constitucionalmente legítimos, vinculados tanto con la optimización del funcionamiento de la administración de justicia como con la tutela del derecho a la vivienda de las personas en situación de vulnerabilidad económica. Y, también por las razones antes apuntadas, examinada la medida controvertida, el Tribunal concluye que la misma no desborda el justo equilibrio entre los medios empleados y la finalidad pretendida, pues la medida no impide al propietario gran tenedor el ejercicio de las acciones posesorias, sino que simplemente le impone una carga temporal y procedimental adecuada y razonable que encuentra su fundamento en la función social de la propiedad de la vivienda.

En consecuencia, la queja debe ser desestimada y, con ella, debe rechazarse la pretendida inconstitucionalidad de la disposición transitoria tercera de la Ley 12/2023.

7. Impugnación de la disposición final séptima.

Finalmente, el recurso se dirige contra la disposición final séptima («Títulos competenciales»), que se impugna en conexión con las demás infracciones de orden competencial denunciadas en relación con el resto de los preceptos y apartados objeto del recurso de inconstitucionalidad.

Como hemos señalado en otras ocasiones, una vez depurados los preceptos recurridos nos encontramos ante una impugnación que cabría calificar de «sistemática», llamada a seguir la misma suerte que los preceptos ya analizados por el carácter que les atribuye esta disposición final séptima. Así, no resulta necesario un pronunciamiento expreso y genérico sobre la disposición final séptima, por cuanto el Ejecutivo autonómico recurrente ya lo ha obtenido en relación con cada precepto impugnado y ello se proyecta sobre esta concreta disposición (en el mismo sentido, STC 41/2026, FJ 9, y la jurisprudencia allí citada).

cve: BOE-A-2026-22715
Verificable en https://www.boe.es

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 recurso de inconstitucionalidad en relación con el art. 16, el contenido del art. 19.3 a partir del inciso «que incluirá, con respecto a las viviendas de titularidad del gran tenedor en la zona de mercado residencial tensionado, al menos, los siguientes datos», y el art. 27.3 de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, así como en relación con los arts. 439.6 c), 439.7, 655.*bis* y 685.2 *in fine* de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de enjuiciamiento civil, en la redacción dada a los mismos por la disposición final quinta 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 veintitrés 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. 1306-2024

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, 53/2026 y 59/2026. Frente a esas sentencias ya formulé votos particulares en lo relativo a la desestimación de las impugnaciones presentadas contra los arts. 3, 18 (apartados 2 a 4), disposición adicional tercera, disposición transitoria segunda, apartado segundo de la disposición final quinta [en relación con el art. 439.6 b) LEC] 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. De igual forma, aunque me mostré conforme con la declaración de inconstitucionalidad del art. 19.3 (en el inciso que ahora se vuelve a cuestionar) y con la de determinados apartados de la disposición final quinta de la misma ley estatal de vivienda (apartados 2, 6 y 8), igualmente exterioricé mi disconformidad con el razonamiento empleado para ello.

B) Coincidiendo en la delimitación del objeto que hace la sentencia, no estoy conforme con la desestimación de las tachas que son examinadas.

a) En relación con el art. 11.2 de la Ley 12/2023, considero, como expuse en el voto particular formulado en la STC 79/2024 en relación con el art. 11.1 e) de la misma Ley 12/2023 –al que también se le encontró acomodo en el art. 149.1.1 CE–, que ese precepto y apartado ahora controvertido, como ocurría a mi juicio con el apartado 1, debió ser anulado por tratarse de normas de «vivienda» de competencia exclusiva de las comunidades autónomas, tal y como resulta de nuestra doctrina, en particular de la STC 16/2021, de 28 de enero, FJ 9 d). Sin que, tampoco aquí, el art. 149.1.1 CE, por las razones que en extenso vengo ofreciendo en los votos particulares emitidos, pueda servir de cobertura al art. 11.2 de la Ley 12/2023.

cve: BOE-A-2026-22715
Verificable en https://www.boe.es

b) Tampoco estoy de acuerdo con la desestimación de la tacha formulada contra el art. 19.2 de la Ley 12/2023. Y no puedo estarlo porque ese apartado 2 aparece vinculado (de «íntima conexión» habla la sentencia) con los arts. 3 k), 19.1 y 18.3 de la misma Ley, y respecto de la desestimación de la tacha formulada contra esos tres preceptos ya hice voto particular en la STC 79/2024, razonando entonces que la regulación estatal en esa materia (zonas de mercado residencial tensionado y deberes de colaboración y suministro de información de los grandes tenedores) es inconstitucional por adentrarse en una competencia exclusiva de las comunidades autónomas y no brindarles cobertura competencial el art. 149.1.1 CE.

c) En relación con el examen de la queja dirigida contra la disposición final quinta de la ley estatal de vivienda, ya adelanté que –aunque no compartiera el razonamiento empleado para ello en la STC 26/2025– me mostré conforme con la estimación de la queja en relación con los apartados 6 c) y 7 del art. 439 LEC y con los apartados 1 y 2 del art. 655.*bis*, y, por conexión, con el apartado 2 *in fine* del art. 685 LEC, en la redacción dada a ellos por la disposición final quinta, apartados 2 y 6 –los arts. 439 y 655.*bis*– y 8 –el art. 685.2– de la Ley 12/2023.

Hecha esta precisión, no puedo compartir la desestimación de las quejas formuladas contra las modificaciones operadas por la comentada disposición final quinta en los arts. 439.6 a) y 685.2 (en sus primeros cuatro párrafos), todos ellos de la LEC, por las razones que expongo a continuación:

(i) En relación con el art. 439.6 a) LEC, la sentencia de la que discrepo desestima la tacha por remisión a la STC 190/2025, FJ 5 (i), que declaró que el art. 439.6 b) LEC se encontraba amparado por la competencia estatal para dictar legislación procesal *ex* art. 149.1.6 CE; razonamiento que le sirve para desestimar la queja ahora examinada contra la letra a), en el entendimiento de que es una «norma procesal que se dirige a los jueces». Baste recordar en este punto que, por las razones que entonces expuse, ya formulé voto particular contra la desestimación de la queja formulada contra el art. 439.6 b) LEC, que consideré debió ser declarado inconstitucional y nulo. Ello, unido a las más amplias consideraciones expuestas en el voto particular formulado en la STC 26/2025 en relación con los arts. 439.6 y 7 LEC, hubiera debido determinar, a mi criterio, la estimación de la queja formulada contra el art. 439.6 a) LEC en la redacción dada por la disposición final quinta, apartado 2 de la Ley 12/2023.

(ii) En relación con el art. 685.2 LEC, en sus primeros cuatro párrafos, considero, por las mismas razones que expuse en el voto particular formulado en la STC 26/2025, que debió declararse la inconstitucionalidad y nulidad de los incisos de ese precepto y apartado que establecen, al igual que los arts. 439.7 y 655.*bis*.2 LEC, un requisito para la iniciación o prosecución del correspondiente proceso judicial que, aun estando previsto en una norma de rango legal y gozar de un fin constitucionalmente legítimo, adolece de falta de certeza y previsibilidad en el propio límite que impone y su modo de aplicación; concretamente, por imponer a la correspondiente parte actora que acredite someterse «al procedimiento de conciliación o intermediación que a tal efecto establezcan las administraciones públicas competentes, en base al análisis de las circunstancias de ambas partes y de las posibles ayudas y subvenciones existentes conforme a la legislación y normativa autonómica en materia de vivienda».

d) Por último, debo manifestar mi disconformidad con la desestimación de la impugnación formulada contra la disposición transitoria tercera de la Ley 12/2023. Y es que dicha disposición, como advertí en el voto particular formulado en la STC 26/2025, prevé ese mismo requisito para la iniciación o prosecución del correspondiente proceso judicial que, aun estando previsto en una norma de rango legal y gozar de un fin constitucionalmente legítimo, adolece de falta de certeza y previsibilidad en el propio límite que impone y su modo de aplicación; concretamente, por imponer a la correspondiente parte actora –cuando sea una gran tenedora de vivienda en los términos previstos por el art. 3 k) de la misma Ley 12/2023– que acredite que se ha sometido «al

cve: BOE-A-2026-22715
Verificable en https://www.boe.es

procedimiento de conciliación o intermediación que a tal efecto establezcan las administraciones públicas, en base al análisis de las circunstancias de ambas partes y de las posibles ayudas y subvenciones existentes conforme a la legislación y normativa autonómica en materia de vivienda».

Y en este sentido emito mi voto particular.

Madrid, a veintitrés 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, don César Tolosa Tribiño y don José María Macías Castaño a la sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1306-2024

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 el fallo de la sentencia aprobada, conforme a los argumentos defendidos en la deliberación del Pleno y que expresamos a continuación.

a) Remisión a los votos particulares formulados a las SSTC 79/2024, 26/2025, 190/2025, 17/2026, 41/2026, 53/2026 y 59/2026.

Es cierto, como dice la sentencia, que este recurso suscita en gran parte controversias competenciales muy similares a las ya resueltas en las SSTC 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; 53/2026, de 8 de julio, y 59/2026, de 8 de septiembre, 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 parte de las previsiones impugnadas de la citada Ley 12/2023, resueltas con la simple remisión a lo decidido en las sentencias mencionadas. 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, 53/2026 y 59/2026.

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. 3; 18.2, 3 y 4; 19.3; disposición adicional tercera; disposición transitoria segunda, apartado 1, y parte de la disposición final quinta de la Ley 12/2023. 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, 41/2026, 53/2026 y 59/2026.

b) Inconstitucionalidad del art. 11.2 de la Ley 12/2023.

La sentencia descarta la extralimitación competencial que se denuncia en el recurso por remisión a los argumentos expuestos en la STC 79/2024 en relación con el art. 11.1, del cual el precepto ahora impugnado se entiende como un «complemento inescindible de aquel».

Dada la argumentación empleada, no puede sorprender nuestra discrepancia en la medida en que, al igual que expusimos en el voto particular formulado a la STC 79/2024, entendemos que el art. 11.2 debió ser anulado ya que, atendiendo a su contenido material, se trata de una norma en materia de vivienda, competencia exclusiva de las comunidades autónomas, la cual incurre, en consecuencia, en la extralimitación competencial que se denunciaba en el recurso.

cve: BOE-A-2026-22715
Verificable en https://www.boe.es

c) Inconstitucionalidad del art. 19.2 de la Ley 12/2023.

Este precepto recoge una regulación del contenido de la memoria que tendrá que acompañar la propuesta de declaración de zona de mercado residencial tensionado que la sentencia considera constitucional en tanto que está directamente relacionada con el art. 3 k), que define el concepto de «gran tenedor» a los efectos de la Ley 12/2023, y con el art. 18.3, sobre esta misma memoria justificativa. Así, declara que el ahora impugnado art. 19.2 constituye un ejercicio legítimo de la competencia estatal prevista en el art. 149.1.1 CE.

Debemos discrepar de esta conclusión pues, como ya tuvimos ocasión de exponer en el voto particular formulado a la STC 79/2024, se trata de una previsión relativa a la declaración de zona de mercado residencial tensionado que corresponde establecer a las comunidades autónomas en el ejercicio de sus competencias en materia de vivienda, sin que pueda encontrar amparo en el art. 149.1.1 CE, pues la regulación de las zonas de mercado residencial tensionado no garantiza la «igualdad de todos los españoles», que es la única finalidad que legitima el empleo de este art. 149.1.1 CE.

d) 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 sentencia desestima la impugnación de estos preceptos por remisión directa a lo decidido en la STC 190/2025. En el voto particular formulado a dicha STC 190/2025 ya señalamos, y reiteramos ahora, que «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 como que «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 suma, ambas exigencias forman parte de las condiciones de admisibilidad de las demandas de juicio verbal de recuperación posesoria que, en otras ocasiones, como en la STC 26/2025, este tribunal ya ha considerado desproporcionadas e irrazonables, al no ser necesarias para el cumplimiento del fin que se pretende alcanzar y, por ello, resultan contrarias al art. 24.1 CE.

e) La disposición transitoria tercera es contraria al art. 24.1 CE.

La disposición transitoria tercera de la Ley 12/2023 tiene por objeto regular la reanudación de aquellos procesos de desahucio y los lanzamientos que se encontraran suspendidos al amparo de lo dispuesto en los arts. 1 y 1.*bis* del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al covid-19, una vez que decae la eficacia de tales medidas, esto es, a partir del 31 de diciembre de 2025. La sentencia descarta que la exigencia de que la parte actora, caso de tener la condición de gran tenedora de vivienda, acredite el previo sometimiento a un procedimiento de conciliación

cve: BOE-A-2026-22715
Verificable en https://www.boe.es

o intermediación en los términos indicados en dicho precepto para poder reanudar un proceso suspendido sea contraria al art. 24.1 CE.

Lo primero que ha de advertirse es que la sentencia parece aplicar un canon de enjuiciamiento, el de acceso a la jurisdicción, que es del todo inadecuado ya que en esta disposición transitoria se hace referencia a una diversidad de supuestos que tienen en común que se trata de distintos procesos ya iniciados y posteriormente suspendidos por voluntad del legislador, con lo que, difícilmente, el canon a aplicar puede ser el de acceso a la jurisdicción. En todo caso, es evidente que se trata de requisitos o condiciones impuestos por el legislador al ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) por parte de determinados sujetos, por lo que tales requisitos, además de responder a una finalidad constitucionalmente legítima han de ser proporcionados a la finalidad perseguida.

Eso no sucede en este caso. En nuestra opinión la exigencia de sometimiento a un procedimiento de conciliación o intermediación como requisito previo para que la parte actora pueda instar la reanudación del procedimiento o del lanzamiento que se encuentre en suspenso es un obstáculo desproporcionado como requisito de reanudación de un procedimiento jurisdiccional previamente suspendido, contrario al art. 24.1 CE. De hecho, este precepto tiene una redacción muy semejante a los arts. 439.7 y 655.*bis*.2 LEC, declarados inconstitucionales y nulos en la STC 26/2025. La ponencia considera que la declaración de inconstitucionalidad se hizo por su conexión con otro presupuesto procesal [el del art. 439.6 c) LEC] que había sido declarado nulo e inconstitucional y que ahora «no se aprecia tal conexión o vinculación», aunque no explica por qué no aprecia dicha conexión. A nuestro entender, en términos similares a lo allí decidido, la exigencia de sometimiento a la mediación o conciliación 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 o restricción del derecho de quien pretende proseguir el correspondiente proceso. No es solo desproporcionada la exigencia de la conciliación o intermediación sino irrazonable, pues solo queda ejecutar o materializar el desahucio o lanzamiento suspendido. No hay espacio para mecanismos alternativos o para el acercamiento de posiciones. Por lo demás, dado el tiempo transcurrido, exigir una mediación es una traba impuesta a que lo resuelto por los órganos judiciales sea cumplido en sus propios términos, de modo análogo a lo que se apreció en la ya referida STC 26/2025.

A lo anterior podemos añadir que la sentencia tampoco justifica el diferente trato que reciben las denominadas entidades públicas de vivienda respecto a otros grandes tenedores, en punto a la acreditación de este requisito que consideramos contrario al art. 24.1 CE, consagrando un trato desigual entre sujetos que, a estos efectos, deberían ser iguales.

f) Conclusión.

En suma, por lo expuesto, los arts. 11.2 y 19.2, la disposición final quinta, en la redacción que da a las letras a) y b) del art. 439.6 LEC, y la disposición transitoria tercera de la Ley 12/2023 debieron ser declarados inconstitucionales y nulos.

Y en ese sentido emitimos este voto particular.

Madrid, a veintitrés de septiembre de dos mil veintiséis.–Enrique Arnaldo Alcubilla.–Concepción Espejel Jorquera.–César Tolosa Tribiño.–José María Macías Castaño.–Firmado y rubricado.

cve: BOE-A-2026-22715
Verificable en https://www.boe.es