

LAS CONDICIONES BÁSICAS TRAS LA LEY 12/2023, DE 24 DE MAYO, POR EL DERECHO A LA VIVIENDA: ALGUNOS COMENTARIOS A LA LUZ DE LA STC 79/2024, DE 21 DE MAYO

CARLES LÓPEZ PICÓ¹

Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)

Cómo citar/Citation

López Picó, C. (2024).

Las condiciones básicas tras la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda:
algunos comentarios a la luz de la STC 79/2024, de 21 de mayo.

Revista de Administración Pública, 225, 201-214.

doi:<https://doi.org/10.18042/cepc/rap.225.07>

Resumen

La STC 79/2024, de 21 de mayo, resuelve el recurso interpuesto por la Junta de Gobierno de Andalucía a la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda. Se trata de una de las pocas normas, en las últimas décadas, que utiliza únicamente títulos transversales, como son el 149.1.1 CE y el 149.1.13 CE, de forma autónoma e indiferenciada para amparar casi la totalidad del texto. El TC debe determinar en la sentencia, por tanto, el alcance y los límites materiales de dichos preceptos. Además, el Tribunal debe valorar la capacidad del Estado para utilizar dichas cláusulas en relación al derecho supletorio, así como su potencialidad para desarrollar los principios rectores de nuestro texto constitucional.

¹ Personal investigador en Formación con un contrato FPI del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades vinculado al proyecto PID2020-117503GB-100.

Palabras claves

Distribución de competencias; igualdad de los ciudadanos; principios rectores; principio de supletoriedad; derecho a la vivienda.

Abstract

The STC 79/2024 resolves the appeal filed by the Government Board of Andalusia against Law 12/2023, of May 24, regarding the right to housing. This is one of the few regulations in recent decades that uses Article 149.1.1 and 149.1.13 of the Spanish Constitution autonomously to support almost the entire text. Therefore, the Constitutional Court must determine in its ruling the scope and material limits of this provision. Additionally, the Court must assess the State's ability to use this clause in relation to supplementary law, as well as its potential to develop the guiding principles of our constitutional text.

Keyboards

Distribution of powers; Equality of citizens; Guiding Principles; Principle of Subsidiarity; Right to housing.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. LA STC 79/2024, RELATIVA A LA LEY DE VIVIENDA, Y SU IMPUGNACIÓN. III. EL CANON UTILIZADO PARA EL CONTROL DEL ART. 149.1.1 CE. IV. LA CONFLICTIVIDAD ENTRE EL DERECHO SUPLETORIO Y EL ART. 149.1.1 CE. V. LA CONEXIÓN ENTRE EL ART. 149.1.1 CE Y LOS PRINCIPIOS RECTORES COMO DESARROLLO DEL ESTADO SOCIAL. VI. A MODO DE CONCLUSIÓN.

I. INTRODUCCIÓN

Resulta recurrente la afirmación de que nuestro Estado autonómico se ha venido construyendo mediante los sucesivos pronunciamientos del Tribunal Constitucional: desde la célebre STC 78/1993, relativa a la LOAPA y al proceso de armonización, hasta la proclamación de la concepción formal de las bases, reafirmada en la STC 118/1996, pasando por la STC 56/1990 y su reconocimiento de la dificultad de transferencia de competencias asumidas en los Estatutos de Autonomía.

Con este trasfondo cabe preguntarse si la reciente STC 79/2024, de 21 de mayo, supone un paso más en ese proceso de construcción de nuestro Estado autonómico. Sin duda, la sentencia es relevante: determina de forma clara el alcance del art. 149.1.1 CE en el ámbito de la vivienda, establece el canon aplicable para valorar la posible constitucionalidad de las medidas dictadas bajo su amparo y modula la relación de dicho título con el carácter supletorio de ciertas normas, con base en el art. 149.3 CE.

No puede ignorarse la potencialidad del art. 149.1.1 CE para afectar de forma notable al sistema de distribución de competencias, atendiendo a sus diferentes interpretaciones. No es casualidad que se hayan escrito varias monografías sobre dicho precepto constitucional², ni que el Tribunal Constitucional haya

² Destacan las siguientes: J. M. Baño León (1988), *Las autonomías territoriales y el principio de uniformidad de condiciones de vida*, Madrid: INAP; J. M. Pemán Gavín (1992), *Igualdad de los ciudadanos y autonomías territoriales*, Madrid: Civitas; J. Tudela Aranda (1994), *Derechos*

ido dibujando diversas facetas del mismo, ya sea como límite a la actuación de las comunidades autónomas³, como precepto autónomo y habilitante⁴ o como título finalista enfocado a la igualdad de todos los españoles⁵.

Tampoco es desconocido que el ámbito material de la ley analizada por la sentencia objeto de este comentario —la vivienda— haya resultado, desde diferentes ópticas, objeto de controversia constitucional: ya en la STC 152/1988 el TC se pronunció en relación al alcance del art. 149.1.1 en materia de *vivienda digna* (art. 47 CE), y son múltiples los pronunciamientos sobre el art. 149.1.1 CE en materias intrínsecamente relacionadas tales como el dominio público (STC 227/1988, de 29 de noviembre), los derechos y deberes de los propietarios del suelo (STC 61/1997, de 20 de marzo) y el urbanismo (STC 164/2001, de 11 de julio).

Este comentario trata de analizar, por tanto, hasta qué punto los pronunciamientos de la STC 79/2024 suponen un avance en el desarrollo de nuestro Estado autonómico, y, si fuera el caso, en qué dirección se orienta el mismo. Atendiendo a la realidad del art. 149.1.1 CE como disposición que puede *incidir directamente en el alcance de las competencias autonómicas*⁶, cualquier cambio en su interpretación resultará trascendente para el sistema en su conjunto.

El texto se organiza, por tanto, en cuatro apartados diferenciados: en el primero se realiza un breve recorrido por la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, y por la posterior STC 79/2024, objeto de este comentario. En el segundo se detalla y analiza el canon utilizado por el TC para determinar si las normas discutidas tienen cabida dentro del art. 149.1.1 CE. En el tercer apartado se valora la cuestión del carácter supletorio de ciertas normas y su relación con la distribución de competencias. En el cuarto se analiza la relación entre principios rectores, el art. 149.1.1 CE y la distribución competencial, de acuerdo con lo indicado en la propia sentencia. Por último, se realizan una serie de comentarios críticos, especialmente enfocados a analizar el impacto de la sentencia en el conjunto del sistema de distribución competencial.

II. LA STC 79/2024, RELATIVA A LA LEY DE VIVIENDA, Y SU IMPUGNACIÓN

El 17 de mayo de 2023 el Pleno del Senado aprobó definitivamente la Ley 12/2023, por el derecho a la vivienda. En la propia sesión del Senado ya se atisba-

constitucionales y autonomía política, Oñate: Instituto Vasco de Administración Pública; M. I. González Pascual (2007), *El proceso autonómico ante la igualdad en el ejercicio de los derechos constitucionales*, Oñate: Instituto Vasco de Administración Pública.

³ STC 186/1993, de 7 de junio.

⁴ STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 7.

⁵ *Ibid.*

⁶ STC 173/1998, de 23 de julio, FJ 9.

ban posibles recursos ante el Tribunal Constitucional, indicándose varias vulneraciones competenciales y aludiéndose a un posible uso abusivo del art. 149.1.1 CE. Así, en el debate se señaló lo siguiente:

Hay sentencias ya del Tribunal Constitucional, incluso algunas referidas a asuntos enmendados, y sobre todo con el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento de Navarra que dio lugar a la sentencia 61, de 1997, en la que se establece cuáles son los derechos básicos a los que se refiere este art. 149.1.1, que en ningún caso tiene que ver con el derecho a la vivienda digna que recoge el art. 47 de la Constitución.⁷

La norma, publicada en el *BOE* de 24 de mayo de 2023, establece en su preámbulo que se trata de *la primera ley estatal reguladora del derecho a la vivienda desde la aprobación de la Constitución* y tiene como objetivo *el establecimiento de una regulación homogénea de los aspectos más esenciales de las políticas de vivienda*.

La ley utiliza como soporte competencial principal el art. 149.1.1 CE —que permite al Estado regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos— para «cumplir el mandato del art. 47 CE», estableciendo en su título preliminar algunas definiciones legales —*en tanto no entren en contradicción con las reguladas por las administraciones competentes en materia de vivienda*— de términos como vivienda social, vivienda protegida o gran tenedor, entre otros.

En el título I, de carácter general, se regula el «Estatuto del Ciudadano» en relación con el derecho a la vivienda, incluyendo su régimen jurídico, potestades, deberes y cargas para los ciudadanos. En el título II se abordan los principios de actuación que deben regular la actividad de los poderes públicos en la materia, en especial los relativos a la vivienda protegida —incluyendo su destino y potenciales beneficiarios— y a las zonas de mercado tensionadas, de las que se realiza una detallada descripción de su régimen e implicaciones para los grandes tenedores. En el mismo título se regulan los mecanismos de cooperación interinstitucional y los planes estatales de vivienda, incluyendo sus actuaciones prioritarias mínimas. El título III regula la definición y los rasgos generales que debe seguir la financiación de los parques públicos de vivienda, limitando el destino de los mismos y estableciendo los criterios orientadores para su gestión. Por último, en el capítulo IV se legisla en relación a las operaciones de compra y arrendamiento de vivienda, estableciendo garantías y obligaciones de información para ambas partes y determinando la información mínima que la persona interesada en la compra o arrendamiento de vivienda debe recibir —*sin perjuicio de los principios y requerimientos contenidos en la normativa autonómica de aplicación y con carácter mínimo*—. Las disposiciones finales regulan varios mecanismos resultantes de la ley y modulan los efectos de su entrada en vigor.

⁷ Senador Catalán Higueras, *Diario de sesiones del Senado*, 158, 17 de mayo de 2023.

El Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía interpuso el 11 de agosto de 2023 recurso de inconstitucionalidad basado en tres argumentos de diferente índole. En primer lugar, la vulneración de las competencias propias recogidas en el Estatuto de Autonomía de Andalucía, alegando un uso abusivo del art. 149.1.1 CE por parte del Estado. En segundo lugar, por entender que el Estado utiliza la cláusula de supletoriedad, de forma *sui generis*, como mecanismo de atribución de competencias, elemento que puede llegar a vulnerar el principio de seguridad jurídica regulado en el art. 9.3 CE al provocar *consecuencias imprevisibles*.

En todo caso, antes de pasar a analizar la resolución de dicho recurso, debemos apuntar que son escasas las ocasiones en las que el Estado ha utilizado competencias transversales, en especial la referente al art. 149.1.1 CE, de forma autónoma e indiferenciada para regular con detalle casi la totalidad de una materia en un texto legislativo: no existen muchos ejemplos más allá de la Ley 39/2006, conocida *como ley de dependencia*⁸. Los motivos para no acudir de forma principal al citado título competencial son varios: por una parte, por su impacto en el sistema de distribución de competencias, pudiendo *incidir en la eficacia del ejercicio de competencias autonómicas*⁹. Por otra parte, por la falta de un canon concreto para el control del uso de dicho precepto: así como la normativa básica tiene como límite el «agotamiento de las competencias autonómicas» o el respeto al contenido esencial de los derechos se controla mediante el «test de proporcionalidad», no se conoce cuál es el criterio para determinar cuándo el legislador estatal se ha excedido en la regulación de las «condiciones básicas» que «garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos».

Todo lo anterior determina la potencialidad de la sentencia para aclarar cuestiones fundamentales relativas al art. 149.1.1 CE y, por ende, para el conjunto del sistema de distribución competencial. El punto de partida para el TC, en todo caso, es que las condiciones básicas no deben suponer la regulación de la totalidad del régimen jurídico del derecho¹⁰, ni siquiera de su contenido normativo,¹¹ sino más bien una regulación de las posiciones jurídicas fundamentales¹² que tengan como objetivo y finalidad la persecución de la igualdad¹³.

⁸ Se trata de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.

⁹ «El art. 149.1.1 CE, más que delimitar un ámbito material excluyente de toda intervención de las CCAA, lo que contiene es una habilitación para que el Estado condicione —mediante, precisamente, el establecimiento de unas condiciones básicas uniformes— el ejercicio de esas competencias autonómicas» (STC 173/1998, de 23 de julio, FJ 9).

¹⁰ STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 7.

¹¹ STC 111/2012, de 24 de mayo, FJ 6.

¹² STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 8.

¹³ STC 135/2006, de 27 de abril, FJ 2.

III. EL CANON UTILIZADO PARA EL CONTROL DEL ART. 149.1.1 CE

La STC 79/2024, de 24 de junio, resuelve, solo nueve meses después de su presentación, el recurso interpuesto por el Consejo de Gobierno de Andalucía. Si bien se declaran algunos artículos inconstitucionales, como veremos posteriormente, casi la totalidad de la norma se declara constitucional. Conviene iniciar el análisis, por tanto, precisando cuál ha sido el criterio utilizado por el TC para determinar si el contenido de los preceptos objeto de control tenía cabida dentro de las condiciones básicas del art. 149.1.1 CE.

Y al iniciar dicho análisis, destaca el cambio de criterio relativo al canon utilizado, sin que ese cambio se acompañe de justificación alguna. Así, el propio TC había indicado que está *obligado* a examinar las condiciones básicas establecidas por el legislador estatal *desde la perspectiva que ofrece el juicio de proporcionalidad* (STC 135/2006, de 27 de abril, FJ 2). Se aplicaría, por tanto, el clásico juicio de proporcionalidad a las medidas para determinar si se produce una *injerencia* en las competencias autonómicas. Es cierto que en la sentencia analizada se observa cierta intencionalidad del Tribunal a la hora de orientarse hacia dicho juicio de proporcionalidad, refiriéndose a que ciertas medidas «son coherentes con la finalidad de la declaración» (FJ 5), pero es igualmente cierto que el Tribunal abandona dicha reflexión en la sentencia para aplicar el canon del «nivel de detalle impropio de los títulos transversales» o de la interdicción de la «normación completa».

El canon utilizado, por tanto, coincide con el de las bases o normativa básica. En su jurisprudencia previa, el TC había realizado un esfuerzo para diferenciar las condiciones básicas del art. 149.1.1 CE de la legislación básica o bases, afirmando que «condiciones básicas» no es sinónimo de «legislación básica», «bases» o «normas básicas» (STC 61/1997, FJ 7). La sentencia objeto de análisis también realiza una distinción entre ambas categorías, indicando que «la competencia *ex art.* 149.1.1 no se mueve en la lógica de las bases estatales-legislación autonómica» (FJ 3). Como es sabido, el TC ha establecido para determinar si el legislador estatal se excede en el uso de las bases el criterio del agotamiento de la materia o la posibilidad de desarrollo. Sería suficiente, por tanto, para la jurisprudencia constitucional, que existiera posibilidad de desarrollo ulterior para poder concluir que el legislador estatal no se ha excedido en el uso de las bases¹⁴. Pues bien, ese es exactamente el análisis que realiza el Tribunal, pero ahora para valorar si se cumplen o no las condiciones básicas del art. 149.1.1 CE. Así lo hace, por ejemplo, al afirmar que la regulación de las zonas residenciales tensionadas al amparo del art. 149.1.1 CE admite desarrollo ulterior por parte de las comunidades autónomas (FJ 5) o cuando para la justificación competencial de la definición de las categorías de vivienda protegida se afirma que en ningún momento supone una normación completa y acabada de la materia (FJ 7). En el mismo ámbito,

¹⁴ X. Arzoz Santisteban (2015), «Reforma o abandono de la legislación básica como técnica de delimitación de competencias?», *REAF* 23, págs. 201-234.

se declaran inconstitucionales algunos principios relativos a la vivienda protegida por considerar que tienen un *nivel de detalle impropio* del ejercicio de títulos competenciales transversales.

Llegados a este punto, podríamos entender simplemente que el Tribunal realiza un cambio de criterio en la sentencia en relación a la valoración de las condiciones básicas. Pero lo cierto es que ese posible cambio de criterio no tendría encaje con el resto de principios de nuestro sistema de distribución competencial. Primariamente, porque el propio Tribunal ha indicado en multiplicidad de ocasiones que la igualdad de todos los españoles representa el elemento teleológico o finalista del art. 149.1.1 CE, siendo el único que justifica y ampara el ejercicio de la competencia estatal (STC 61/1997, FJ 7). El Tribunal reafirma dicho pronunciamiento en la sentencia, afirmando que las medidas deben analizarse desde la concreta perspectiva de la garantía de la igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales (FJ 5). Por ende, si tanto la jurisprudencia constitucional como la propia sentencia afirman que el contenido finalista de las condiciones básicas es el aseguramiento de la igualdad, ¿por qué se utiliza un criterio para valorar su uso que nada tiene que ver con dicha igualdad? Como ya hemos avanzado, el criterio del «detalle» o «profundidad» de la normativa estatal usado para la normativa básica nada tiene que ver con la igualdad de los ciudadanos, sino con el margen disponible para las comunidades autónomas para legislar en su propio ámbito competencial.

En todo caso, más allá de que el criterio utilizado no se corresponda con el presupuesto habilitante del art. 149.1.1 CE —el aseguramiento de la igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales—, debemos detenernos en valorar cuáles serían las consecuencias del nuevo criterio del TC. Si lo relevante para determinar si el Estado puede regular las condiciones básicas de cierto derecho es la extensión o profundidad con la que lo hace, ¿constituiría el art. 149.1.1 CE una competencia universal del Estado para legislar sobre cualquier materia, siempre que no se haga con detalle? Es decir, si importa más el método de legislar (con mayor o menor detalle) que la valoración de si la medida concreta propicia o no a la igualdad en el ejercicio de derechos, la conclusión llegaría a ser que existe una equivalencia entre la normativa básica y las condiciones básicas, aspecto que no solo ha sido descartado expresamente en varias ocasiones por el TC, como ya hemos señalado, sino que subvertiría por completo el modelo de reparto competencial, al permitir al legislador estatal legislar sobre cualquier materia, siempre que no lo hiciera en profundidad.

Y para reafirmar el nuevo criterio, el TC declara inconstitucional el art. 19.3 de la ley impugnada —que regula la información mínima que debería requerirse a los grandes tenedores— por considerar que incurre en una concreción excesiva (FJ 6 B), *por lo que no encuentra cobertura en el art. 149.1.1 CE*. Lo mismo ocurre con relación al art. 27, que regula la composición mínima de los parques públicos de vivienda, al considerar el TC que se trata de una medida de *detalle excesivo* (FJ 8).

Debemos recordar, en todo caso, que el art. 149.1.1 CE es el título competencial que sustenta la gran mayoría de medidas de la norma, en la prá-

tica totalidad de forma autónoma, es decir, sin otro título competencial que lo acompañe y refuerce. Si bien esta opción es poco frecuente —pues tiende a usarse como apoyo o soporte junto con otro título competencial—, dicha práctica ha sido avalada por el TC afirmando que se trata de un título autónomo, positivo o habilitante (STC 61/1997, FJ 7). A efectos del tema que nos ocupa, que el art. 149.1.1 CE sirva como único soporte competencial refuerza la tesis expuesta anteriormente: cuando el legislador no alega otro título competencial adicional —que atribuya al Estado la normativa básica—, debe entenderse que cierra la puerta a realizar un análisis competencial de la normativa con el criterio de las bases.

IV. LA CONFLICTIVIDAD ENTRE EL DERECHO SUPLETORIO Y EL ART. 149.1.1 CE

Una vez analizado el criterio por el cual el TC ha determinado si ciertas cuestiones entran o no en la noción de las condiciones básicas del 149.1.1 CE —y, por tanto, si el Estado tiene capacidad para legislar sobre las mismas— debemos detenernos en analizar otras de las cuestiones que fundamentan el recurso de inconstitucionalidad: la apreciación de un uso inadecuado, por parte del legislador, del principio de supletoriedad, *pretendiendo crear un derecho supletorio sui generis que se incrusta como un cuerpo extraño en la regulación autonómica* (pág. 2 del recurso de inconstitucionalidad).

Debemos señalar, en este momento, que el presente análisis se circunscribe al debate relativo a la relación entre el carácter supletorio de ciertas normas —es decir, la aplicación del derecho estatal en caso de lagunas en los ordenamientos jurídicos autonómicos en materias que les son propias, según lo establecido en el art. 149.3 CE— y su encaje competencial, circunscrito al ámbito material de la ley. Lo que analizamos, en definitiva, son las quejas que puedan existir sobre la supletoriedad en ausencia de cualquier otra cobertura estatal. No se entra a valorar las cuestiones relativas a la relación entre seguridad jurídica y supletoriedad, al considerar el Tribunal que procesalmente, *y en defecto del levantamiento de la debida carga argumentativa*, no deben analizarse dichas cuestiones (FJ 2 B).

El punto de partida en esta cuestión debe ser, por tanto, que el Estado solo puede regular con carácter supletorio si dispone de título competencial en la materia en cuestión, como ha venido reiterando el TC en varias ocasiones (entre otras, STC 67/1997). Y en este sentido, una primera cuestión debería alertarnos: ¿debemos entender como compatible la regulación supletoria del Estado que tiene como título competencial único el art. 149.1.1 CE? Planteado en otros términos, ¿es posible establecer condiciones básicas para la igualdad en el ejercicio de derechos, que solo se apliquen supletoriamente allí donde corresponda? La propia ley de vivienda ya provocó comentarios destacando esta

problemática¹⁵ y, como veremos a continuación, se usa dicho mecanismo con frecuencia en la norma.

En el sentido que acabamos de comentar, la norma establece (art. 3) una serie de definiciones básicas de conceptos como gran tenedor, vivienda protegida o vivienda social que deben ser aplicadas *en tanto no entren en contradicción con las reguladas por las administraciones competentes en materia de vivienda*. Parece obvio, por tanto, que se trata de definiciones subsidiarias o supletorias a lo establecido por las CC.AA. El TC considera que la definición de gran tenedor resulta imprescindible para asegurar las condiciones básicas, enmarcándose en la competencia del art. 149.1.1 (FJ 6). Ante dicha apreciación, nos debemos preguntar por qué, si el Estado actúa con un título competencial propio y exclusivo, indica que las definiciones actuarán «en tanto no entren en contradicción» con las establecidas por las CC.AA. No ponemos en duda, en todo caso, la capacidad del legislador estatal para establecer definiciones con base en el art. 149.1.1 CE¹⁶, sino solo el carácter supletorio de las mismas, máxime si se fundamentan en un título competencial que tiene como meta la igualdad en el ejercicio de los derechos. Siguiendo con la misma línea, se afirma en la sentencia «que existe una definición de gran tenedor en la ley en nada obsta que las CC.AA puedan establecer definiciones similares o divergentes en su ámbito, para el desarrollo de sus políticas propias en materia de vivienda» (FJ 6). Podría deducirse de lo anterior que el legislador estatal, añadiendo que dichas definiciones serán de aplicación a los efectos de lo dispuesto en esta ley, pretende que las mismas solo resulten de aplicación en lo delimitado por la norma. No obstante, esta conclusión resultaría difícilmente aceptable, más cuando el texto se sustenta en gran medida en el citado art. 149.1.1 CE y no existe, como ya hemos adelantado, otro título competencial con el que el Estado podría desarrollar dichas políticas, y teniendo en cuenta además que las políticas autonómicas en materia de vivienda ya utilizan otras definiciones. Sin embargo, parece que esta es la interpretación que realiza el TC, al afirmar que dicha normativa supone su directa aplicación en esos términos y excluye la supletoriedad (FJ 8 D).

Por último, no podemos dejar de comentar los posibles efectos que provocaría una generalización del uso del derecho supletorio sustentado en el art. 149.1.1 CE como título competencial y que ya se observan en la propia senten-

¹⁵ F. Velasco Caballero (2023), «Complejidad competencial y diversidad de formas normativas: el caso de la ley por el derecho a la vivienda», *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, 8, pág. 80.

¹⁶ El Estado ha venido utilizando la competencia del 149.1.1 CE para establecer definiciones normativas de forma pacífica, por ejemplo, en la ya citada Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (art. 2). O, de forma más reciente, en el Real Decreto 193/2023, de 21 de marzo, por el que se regulan las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización de los bienes y servicios a disposición del público.

cia: más allá de las dudas ya comentadas que nos sugiere la aplicación supletoria de preceptos basados en el título competencial que busca asegurar la igualdad, la relación entre los dos instrumentos —art. 149.1.1 CE y principio dispositivo— parece abrir una nueva vía que permite al legislador estatal regular ciertas materias con el objetivo de que las CC.AA. que no dispongan de regulación en la materia en cuestión se vean obligadas a regular las mismas (que son de su competencia) si quieren evitar aplicar, con carácter supletorio, la normativa estatal. Es decir: el Estado utiliza el título transversal del art. 149.1.1 CE para de forma supletoria regular ciertas materias como mecanismo para forzar que las CCAA dicten normas al respecto. Por ejemplo: si existieran comunidades sin definición de vivienda protegida —social, de precio limitado...— se aplicaría de forma supletoria la definición que establece la ley estatal. O, en otro ejemplo, la ley regula las reglas para la determinación de *vivienda asequible incentivada* (art. 17), *sin perjuicio de lo que establezcan al respecto las administraciones competentes*. Lo mismo ocurre con la regulación de las características de las zonas de mercado tensionadas (art. 18) o el destino de los parques públicos de vivienda (art. 29), todo ello regulado *de conformidad con lo dispuesto en la legislación específica y demás normativa de aplicación* (art. 29.1).

Más allá de la novedad que supone dicho mecanismo, se debe alertar de la potestad que ostentaría el legislador estatal si se reconoce dicha posibilidad: en primer lugar, forzar a las CC.AA. a legislar en materias que son de su competencia¹⁷ y, por tanto, se entraría en un modelo similar al de la legislación divergente existente en Alemania¹⁸. Por otra parte, debe valorarse que las CC.AA. pueden elegir legítimamente como opción legislativa no legislar sobre cierta materia, lo que tendría como resultado la aplicación de la normativa supletoria estatal o bien la obligación de legislar. Parece, en todo caso, que la sentencia objeto de análisis no resuelve la compatibilidad del derecho supletorio estatal respecto al objetivo de la igualdad del art. 149.1.1 CE, ni la duda que acabamos de comentar, al afirmar que *no sufre el carácter vinculante* [de algunos preceptos supletorios] *al establecer un régimen jurídico indisponible en caso de ser activado* (FJ 5).

¹⁷ Cabe recordar que el título utilizado es el 149.1.1 CE, que, como ya hemos advertido y ha reiterado el TC, se trata de un título competencial que puede incidir en las competencias propias de las CC.AA., siempre con el fin de asegurar la igualdad en el ejercicio de derechos y que debe usarse, en palabras de la propia sentencia comentada, de forma prudente (FJ 3).

¹⁸ Como bien se expone en M. A. Cabellos Espírérez (2012), «Nuevas formas de distribución competencial: la legislación divergente en el federalismo alemán» *Revista de Derecho Constitucional*, 96, págs. 125-159: «La legislación divergente, introducida en Alemania en la reforma Constitucional de 2006, se basa en la sucesión temporal de normas de manera que la ley posterior desplaza (pero no anula) a la anterior del otro ente» (pág. 129).

V. LA CONEXIÓN ENTRE EL ART. 149.1.1 CE Y LOS PRINCIPIOS RECTORES COMO DESARROLLO DEL ESTADO SOCIAL

Una vez analizadas las cuestiones del canon utilizado para determinar qué normativa tiene cabida en las condiciones básicas del art. 149.1.1 CE, por una parte, y los problemas que provoca la relación entre el derecho supletorio sustentado y el objetivo de la igualdad que señala dicho precepto constitucional, por otra, cabe adentrarnos en la tercera cuestión que consideramos determinante de la sentencia: el desarrollo competencial del principio rector del derecho a la vivienda (art. 47 CE) en relación al art. 149.1.1 CE.

El punto de partida, en este sentido, es entender, como hace la sentencia, que el art. 47 CE —así como el resto de principios rectores— *no reconoce un derecho fundamental ni constituye un título competencial a favor del Estado* (FJ 3 A). De esta forma, como se ha podido observar hasta el momento, el desarrollo legislativo de los principios rectores requiere de título competencial del Estado, resultando el art. 149.1.1 CE el título más frecuentemente usado para esa tarea. Algunos ejemplos son las leyes desarrolladas en materia de discapacidad o de personas mayores (principios rectores recogidos en los arts. 49 y 50 CE), como las normas de dependencia o de accesibilidad universal o las de protección a la infancia (principio rector del art. 39 CE). Todas ellas tienen en común que su soporte competencial es tanto el principio rector en cuestión como el art. 149.1.1 CE. No obstante, el TC no siempre ha sido claro en esta cuestión, o al menos no ha tenido siempre la misma posición, afirmando, por ejemplo, que los planes estatales de vivienda no tendrían cabida en el art. 47 CE —en relación al art. 149.1.1 CE— (STC 152/1988, de 20 de julio) o *que la materia sobre la que se proyecta el art. 149.1.1 CE son los derechos en sentido estricto* (STC 61/1997). Ya en los últimos años el TC ha ido perfilando la relación entre ambos conceptos, afirmando que «es posible promover, a través de la competencia reconocida al Estado en el art. 149.1.1 CE, mandatos recogidos en la Constitución [...] toda vez que se debe entender que los principios rectores de la política social y económica del capítulo II del título I de la Constitución pueden ponerse en conexión directa con la regla competencial *ex art. 149.1.1 CE*» (STC 18/2016, de 4 de febrero, FJ 7).

Con ese contexto, la sentencia supone una clara confirmación y el asentamiento de una doctrina por la cual el art. 149.1.1 CE sirve de sustento competencial para el desarrollo de los principios rectores. La confusión podría ser evidente: la expresión «derechos y deberes constitucionales» solo se usa, en nuestra Constitución, en el art. 149.1.1 CE. Algunos autores, en cambio, ya venían destacando la potencialidad y el encaje competencial del art. 149.1.1 CE para desarrollar dichos principios rectores, especialmente en lo que se refiere al *Estado social*¹⁹. Como venimos diciendo, ya sea por tratarse de una de las pocas ocasiones

¹⁹ La perspectiva de la proyección del uso del art. 149.1.1 CE como base para desarrollar el Estado social ya se apuntó en L. López Guerra (1990), «Regulación de las condiciones

en las que se relaciona directamente un principio rector con el art. 149.1.1 CE como título prácticamente único de la totalidad del texto legislativo —más allá de los citados casos de dependencia, discapacidad, infancia o consumidores— o por la claridad del Tribunal, al afirmar que «que el art. 47 CE no contenga un derecho fundamental ni un título competencial, o que constituya un principio rector de la política social y económica, no es óbice para que al mismo tiempo se despliegue como derecho constitucional, con sus vertientes competenciales» (FJ 3), la sentencia supone la confirmación de la posibilidad de desarrollar dichos principios mediante los correspondientes títulos competenciales. No sorprende, en todo caso, que gran parte de ellos deban encontrar cabida en las condiciones básicas para asegurar la igualdad, observando su contenido (protección a la familia, a la salud, medio ambiente adecuado, discapacidad...). Aceptado que la sentencia supone una positiva clarificación en este sentido, quedan muchos interrogantes por responder, si aceptamos la doctrina como correcta: ¿a pesar de no contener título ni reserva competencial alguna, podrían ser todos los principios rectores asumidos por el 149.1.1 CE o solo aquellos con una estrecha relación con la igualdad? En caso de la segunda opción, ¿cuáles de ellos y cuál sería el criterio para determinar si afectan a las condiciones básicas, tan citadas en este texto?

VI. A MODO DE CONCLUSIÓN

El voto particular de la sentencia inicia su explicación afirmando que «en derecho, las cosas son lo que son, y no lo que su autor quiere que sean [...] y la Ley 12/2023 es, en realidad, una ley básica de vivienda». Seguramente se trata de una exageración retórica, pero define algunos de los retos y de las debilidades que se presenta la misma. Como hemos podido ir advirtiendo a lo largo del texto, la misma disponía de una difícil tarea: delimitar los contornos, así como el canon aplicativo y la relación con el principio de supletoriedad y con los principios rectores del art. 149.1.1 CE. Posiblemente, en las dos primeras cuestiones el TC ha razonado de forma adecuada la necesidad de realizar un análisis con la meta de la igualdad que debe presidir el uso del 149.1.1 CE, pero ha actuado de forma contradictoria en su faceta aplicativa. Así, tanto al aplicar el límite de las bases —excesivo detalle— como al permitir normativa supletoria sustentada en el 149.1.1 CE como único título competencial, el uso de dicho precepto se aleja del pro-

básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales. Consideraciones sobre la regulación de las condiciones básicas del art. 149.1.1 CE», en *Normativa básica en el ordenamiento jurídico español*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, págs. 79-94. Más recientemente, se ha explicitado la relación entre Estado social y art. 149.1.1 CE en T. De la Quadra-Salcedo Janini (2022), *Los derechos fundamentales económicos en el Estado social*, Madrid: Marcial Pons.

pósito de la igualdad y provoca efectos indeseados: tanto una difuminación de los límites del propio artículo como una pérdida de la utilidad de la normativa estatal, que por ser supletoria carece de carácter uniforme.

En todo caso, donde sí existe una doctrina clara y confirmada por la sentencia es en la relación entre principios rectores y el art. 149.1.1 CE. Si bien de dicha doctrina surgen suficientes preguntas para su aplicación futura, debemos valorar como positiva la *habilitación competencial* que permite el art. 149.1.1 CE a ciertos principios rectores, avanzando en la construcción del *Estado social*.

Seguramente, por tanto, la STC 79/2024 no resulte el paso definitivo en la necesaria definición de los límites y del canon aplicativo al art. 149.1.1 CE que, sea el que sea, debe mantener una estrecha relación con la igualdad. Incluso la propia sentencia puede sumar dudas a la frecuente confusión entre condiciones básicas y normativa básica. Lo que sí pone de relieve la sentencia, en cualquier caso, es la urgencia en ofrecer solución a los problemas que acabamos de señalar, para dar estabilidad a nuestro sistema de distribución competencial. La citada ley tiene otros recursos pendientes, entre los que se encuentra el del País Vasco, que sin duda resultan una oportunidad no solo para enmendar las cuestiones citadas, sino también para aclarar definitivamente las dudas pendientes.