

Tribunal Constitucional, Pleno, Sentencia 112/2013 de 9 May. 2013, rec. 3591/2009

Ponente: Hernando Santiago, Francisco José.

Nº de Sentencia: 112/2013

Nº de RECURSO: 3591/2009

LA LEY 49562/2013

Texto

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré y don Juan José González Rivas, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 3591-2009, planteado por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Madrid contra los arts. 3.1 b) (LA LEY 19481/2008) y 6 del Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el plan estatal de vivienda y rehabilitación 2009-2012 (LA LEY 19481/2008). Ha formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Francisco José Hernando Santiago, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. ANTECEDENTES

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal con fecha 17 de abril de 2009 el Letrado de la Comunidad Autónoma de Madrid, en la representación que legalmente ostenta de su Consejo de Gobierno, promueve conflicto positivo de competencia contra los arts. 3.1 b) (LA LEY 19481/2008) y 6 del

Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el plan estatal de vivienda y rehabilitación 2009-2012 (LA LEY 19481/2008). El conflicto se fundamenta en las alegaciones que, resumidamente, se exponen a continuación.

Tras hacer referencia a los antecedentes del presente conflicto y al cumplimiento de los requisitos procesales para interponerlo, el Letrado de la Comunidad de Madrid se refiere al contenido de la norma impugnada y a los títulos competenciales que entiende afectados en la presente controversia. Así, indica que el Real Decreto 2066/2008 (LA LEY 19481/2008) establece una serie de medidas dirigidas al fomento de la vivienda protegida así como a la rehabilitación, amparándose en la competencia estatal en materia de bases y coordinación general de la actividad económica del art. 149.1.13 CE (LA LEY 2500/1978). Para analizar la constitucionalidad de esta disposición, la representación procesal de la Comunidad de Madrid parte del estudio de la distribución competencial en materia de vivienda y de la jurisprudencia constitucional sobre la misma. En este sentido, recuerda que el art. 148.3 CE (LA LEY 2500/1978) permite que las Comunidades Autónomas asuman competencias en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda y que el art. 26.1.4 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Madrid haya asumido dicha competencia como exclusiva. Seguidamente afirma, con cita de la STC 152/1988, de 20 de julio (LA LEY 108636-NS/0000), que las Comunidades Autónomas pueden desarrollar las bases estatales añadiendo requisitos y, en su caso, financiaciones complementarias, así como, en uso de su competencia exclusiva, crear figuras de protección autonómica.

Con base en la doctrina de la STC 61/1997, de 20 de marzo (LA LEY 9921/1997), a propósito de la regulación del aprovechamiento tipo que establecía el texto refundido de la Ley del suelo de 1992 (LA LEY 1921/1992) para favorecer la vivienda protegida, el Letrado de la Comunidad de Madrid añade que la competencia estatal en materia de vivienda al amparo del art. 149.1.13 CE (LA LEY 2500/1978) ha de ir referida estrictamente a los fondos estatales que se dediquen al fomento de dicha actividad y en conexión con la incidencia de la misma en la economía nacional. A su juicio, si el título habilitante es la regulación general de la economía de la nación, no parece que ello permita al Estado utilizar otras competencias para fomentar la vivienda protegida ni tampoco establecer normativa en materia de vivienda que carezca de esa necesaria conexión con la economía nacional.

Una vez establecido, con carácter general, el régimen de distribución de competencias en la materia, el escrito de interposición del conflicto procede a analizar los preceptos del Real Decreto 2066/2008 (LA LEY 19481/2008) que son objeto de impugnación. En concreto, son los arts. 3.1 b) (obligación de los solicitantes de vivienda de estar inscritos en un registro público de demandantes) y 6 (duración del régimen de protección). Así, respecto al art. 3.1 b), señala que, en cuanto exige para acceder a las viviendas y a la financiación prevista en el Real Decreto que los demandantes estén inscritos en un registro público creado y gestionado de conformidad con lo que disponga la normativa de las Comunidades Autónomas, se vulneran las competencias de la Comunidad Autónoma de Madrid en cuanto no se acierta a comprender la conexión de dicha medida con la economía de la nación, que es la competencia ejercitada por el Estado, a diferencia de lo que ocurre con el resto de requisitos del citado precepto que aluden a la situación económica y patrimonial de los solicitantes. Añade que las competencias estatales de carácter horizontal, como la planificación general de la actividad económica, han de interpretarse de una manera estricta, ya que de lo contrario supondrían una habilitación general al Estado para intervenir en cualquier materia, de tal forma que se vaciaría de sentido la atribución a las Comunidades Autónomas de una competencia específica sobre una materia. Además, señala que este criterio restrictivo de la competencia estatal sobre planificación general de la economía se reitera, entre otras, en las SSTC 44/1982 (LA LEY 79-TC/1982), de 8 de julio; 11/1984 (LA LEY 251-TC/1984), de 2 de febrero; 76/1984, de 29 de junio (LA LEY 50096-NS/0000); 37/1987, de 26 de marzo (LA LEY 781-TC/1987); 112/1995 (LA LEY 13105/1995), de 6 de julio y 45/2001 (LA LEY 1664/2001), de 15 de febrero. En base a esta doctrina, considera el Letrado de la Comunidad de Madrid que resulta cuando menos difícil ver una relación directa e inmediata entre la creación de un registro de demandantes de viviendas y la planificación general de la economía nacional. Por ello, a su juicio no puede defenderse que la imposición de la creación de un registro esté comprendida en lo básico ya que más bien representa un mecanismo de control del sistema de concesión de viviendas protegidas cuya articulación debería quedar a la decisión exclusiva de las Comunidades Autónomas en virtud de sus competencias en materia de vivienda, e inclusive se podría citar su competencia de autoorganización.

En lo que respecta al art. 6 estima que vulnera las competencias de la Comunidad Autónoma de Madrid en materia de urbanismo pues el precepto

condiciona los usos que la Comunidad Autónoma en su normativa urbanística establece para los suelos y afecta a su política urbanística ya que, al establecer dicho precepto una reserva del 50 por 100 para vivienda protegida, ello puede originar una trama urbana con una altísima proporción de vivienda protegida congelada, afectando así al modelo de ciudad que la Comunidad Autónoma, en el uso de su competencia en materia de urbanismo, puede querer configurar. Pero además de esa vulneración de las competencias autonómicas en materia de urbanismo, a su juicio se lesiona igualmente la competencia en materia de vivienda porque si el Gobierno central establece una calificación perpetua de las viviendas protegidas construidas en suelos destinados por el planeamiento a vivienda protegida, ello supone congelar dichos suelos permanentemente, sin posibilidad de que esas viviendas se descalifiquen, con lo cual el precepto estatal desvirtúa los deseos del legislador madrileño al fijar una reserva del suelo del 50 por 100. Afirmar el Letrado de la Comunidad Autónoma de Madrid que la legislación básica ha de permitir siempre a las Comunidades Autónomas un margen de desarrollo de la materia y este margen no se respeta al establecer el carácter perpetuo de la calificación de la vivienda. Considera también que al establecerse una calificación perpetua de las viviendas se está procediendo a vaciar la competencia autonómica en materia de vivienda ya que la Comunidad Autónoma ha de establecer forzosamente la calificación permanente para estas viviendas cuando la normativa autonómica utiliza el plazo en el que las viviendas han de estar protegidas como un instrumento de política de vivienda. A su entender, se produce así un bloqueo de las competencias autonómicas que el Tribunal Constitucional ha rechazado en numerosas ocasiones, entre otras, en la STC 133/1997, de 16 de julio (LA LEY 11516/1997) (FJ 4). Concluye afirmando que el hecho de que las viviendas no puedan desclasificarse jamás constituye una medida de política de vivienda más que una medida de política económica, pero que vulnera las competencias autonómicas en materia de vivienda y en materia de urbanismo al condicionar las reservas de suelo destinado a vivienda protegida y los suelos dotacionales públicos que establece la normativa urbanística autonómica.

Por todo ello suplica la estimación del conflicto declarando que las competencias controvertidas corresponden a la Comunidad Autónoma de Madrid y que el Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre (LA LEY 19481/2008), objeto del presente conflicto, vulnera esas competencias al impedir su ejercicio por la Comunidad Autónoma.

laleydigital.es

2. Por providencia de 5 de mayo de 2009 el Pleno del Tribunal, a propuesta de la Sección Cuarta, acordó admitir a trámite el presente conflicto; dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno de la Nación, al objeto de presentar alegaciones en el plazo de veinte días; comunicar la incoación del conflicto a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, por si ante la misma estuvieran impugnados o se impugnaren los citados preceptos, en cuyo caso se suspenderá el curso del procedimiento hasta la decisión del conflicto, según dispone el art. 61.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LA LEY 2383/1979) (LOTIC (LA LEY 2383/1979)), y publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid».

3. Por escrito de 13 de mayo de 2009 el Abogado del Estado se personó en el proceso solicitando una prórroga del plazo concedido para formular alegaciones, prórroga que le fue concedida mediante providencia de 14 de mayo de 2009. El escrito de alegaciones del Abogado del Estado se registró el día 23 de junio de 2009. En dicho escrito se opone a la demanda por las razones que se exponen a continuación.

El Abogado del Estado, tras realizar un planteamiento general sobre el objeto del conflicto, examina si, al amparo de la doctrina constitucional, la actuación del Estado se halla justificada por la competencia que el art. 149.1.13 CE (LA LEY 2500/1978) le atribuye sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. Recuerda que la ordenación y promoción de sectores económicos como competencia integrante del título estatal relativo a la planificación general de la actividad económica ha sido objeto de numerosa jurisprudencia constitucional, en la que a su vez ha sido una constante la exigencia de una cierta relevancia económica para justificar que una norma estatal pueda ampararse en la competencia relativa a la «planificación general de la actividad económica». Como ejemplo de Sentencias que realizan ese control de relevancia económica, el Abogado del Estado cita las SSTC 152/1988, de 20 de julio (LA LEY 108636-NS/0000), 59/1995, de 17 de marzo (LA LEY 13060/1995), y 61/1997 (LA LEY 9921/1997), de 20 de marzo; afirma que la jurisprudencia constitucional ha reconocido la competencia del Estado para ordenar y proteger el subsector vivienda, con base en su especial incidencia en la economía española. A su juicio, resulta innegable que el subsector de la vivienda tiene un peso significativo en la economía nacional, en general, y en el sector de la construcción, en particular, y que la tarea estatal de fomento en materia de vivienda se encuentra respaldada por el título

competencial a que se refiere el art. 149.1.13 CE (LA LEY 2500/1978).

A continuación, el Abogado del Estado analiza la constitucionalidad de los preceptos impugnados. En primer lugar, señala que lo establecido en las disposiciones recurridas no son prescripciones de necesaria aplicación, sino que únicamente resultarán de observancia obligatoria para las Comunidades Autónomas que así lo decidan, optando por que en su territorio puedan obtenerse tales ayudas estatales y financiación convenida. Tras esta afirmación pasa a analizar los preceptos impugnados.

En relación con el art. 3.1 b) señala que se trata de un precepto en el que no se regula un registro único de demandantes, sino que se limita a prever su creación y contenido básico, con lo que traslada a cada Comunidad Autónoma la obligación de instaurar estos registros, pero sin entrar en aspectos de gestión de los mismos, declarando de forma expresa que la gestión de estos registros de carácter público o equivalentes corresponderá a cada Comunidad Autónoma, de acuerdo con su normativa propia. Añade que el señalamiento de los requisitos mínimos que los eventuales beneficiarios han de cumplir para poder acceder a las ayudas estatales constituye uno de los elementos esenciales del ámbito de protección que puede reservarse el Estado. En última instancia, es uno de los instrumentos más útiles para conseguir delimitar el destino de las cantidades que el Estado aporta para la protección a la promoción de viviendas y su adquisición. La normativa estatal no sólo determina las actuaciones protegibles a las que se destinan los fondos aportados, sino también las características de las personas que pueden acceder a las ayudas. En este sentido, sostiene que partiendo de admitir que las condiciones generales de los demandantes de vivienda y financiación constituyen elemento esencial para el cumplimiento de los objetivos en materia de vivienda propuestos por el Estado al recoger la articulación jurídica de las ayudas económicas programadas, el contenido del precepto impugnado ha de ser considerado básico y, concretamente, la inscripción en un registro público de demandantes que sin duda resulta igualmente indispensable para el eficaz cumplimiento de los objetivos estatales. En consecuencia, señala que en tanto la consideración de la vivienda como protegida entra en la definición misma de las actuaciones protegibles, el establecimiento de un registro de demandantes o solicitantes de vivienda protegida contribuye a aportar datos esenciales para la determinación básica de dichas actuaciones. Para el Abogado del Estado se trata de garantizar que el subsector protegido de vivienda, además de mantener las características que lo definen

normativamente como tal, se consolide en los mercados de vivienda como una opción eficaz y creíble para satisfacer adecuadamente las necesidades de alojamiento de la población, especialmente la de ingresos medios y bajos, actuando a su vez como contrapeso y elemento moderador de las grandes fluctuaciones de precios que pueden aquejar a los mercados de vivienda. Considera que el registro público de demandantes constituye un mecanismo de asignación de beneficiarios de las viviendas protegidas que contribuye a evitar la posibilidad de que por los vendedores de dichas viviendas se exijan precios superiores a los administrativamente fijados. Es decir, con la inscripción de los demandantes en los registros públicos se trata de obviar la aplicación de sobrepuestos ilegales a las viviendas incluidas en el subsector protegido. Por ello, insiste el Abogado del Estado, el registro de demandantes tiene una incidencia directa sobre la caracterización del subsector protegido de vivienda que a su vez presenta un importante papel potencial en el equilibrio de los mercados de vivienda, factor clave en la política económica general.

Seguidamente señala el Abogado del Estado que los registros públicos de demandantes ya estaban establecidos en el Real Decreto 801/2005, de 1 de julio (LA LEY 1134/2005), por el que se aprobó el anterior plan estatal de vivienda 2005-2008, en respuesta a la voluntad de determinadas Comunidades Autónomas de satisfacer, desde una norma estatal, su deseo de conocimiento, estructuración y ordenación de la demanda de vivienda de protección oficial en los distintos ámbitos territoriales, al objeto de que las Administraciones públicas más directamente afectadas tuvieran oportuna información tanto de la demanda real existente en su territorio como de las condiciones sociales y económicas de los eventuales demandantes de este tipo de viviendas. En todo caso, destaca que la ponderación de la constitucionalidad del art. 3.1 b) del Real Decreto 2066/2008 (LA LEY 19481/2008) debe hacerse sobre la base de los criterios ampliamente reiterados por este Tribunal en relación con los registros estatales, singularmente la STC 197/1996, de 28 de noviembre (LA LEY 1865/1997), que recopila la doctrina anteriormente recaída en numerosos pronunciamientos. A la vista de dicha jurisprudencia sostiene que difícilmente puede aceptarse la imputación de inconstitucionalidad que se dirige contra el art. 3.1 b), pues si este Tribunal Constitucional ha declarado conforme con el orden constitucional de distribución de competencias la existencia de un registro único para todo el Estado en aquellos ámbitos materiales sobre los que el mismo ostente competencias legislativas básicas, no parece que pueda negarse la constitucionalidad de la mera previsión

básica de existencia de registros autonómicos, cuya creación y gestión se encomienda expresamente a las distintas Comunidades Autónomas.

En relación con el art. 6, señala el Abogado del Estado que pese a que formalmente constituye objeto de impugnación en el presente conflicto la totalidad del precepto, el escrito rector de este proceso únicamente razona sobre la inconstitucionalidad de su apartado 1. Destaca que el art. 6 se dirige a fijar las condiciones que vinculan la financiación con fondos públicos del Estado de determinadas viviendas y alojamientos que desean acogerse a aquéllos, lo que permite afirmar que nos encontramos realmente ante un asunto económico y no urbanístico, que por ello difícilmente puede llegar a condicionar las competencias urbanísticas de la Comunidad Autónoma. Por tanto, a su juicio, la cuestión parece circunscribirse al plazo de treinta años que establece el art. 6.1 y que constituye el requisito mínimo temporal a cumplir, incluso cuando las correspondientes condiciones urbanísticas hubieran ya desaparecido.

Afirma el Abogado del Estado que la medida cuya constitucionalidad se cuestiona no tiene carácter novedoso sino que viene a intensificar una tendencia normativa que parte del plan de vivienda 2002-2005 con el que se trata de lograr una mayor estabilidad en la permanencia del régimen de las viviendas protegidas, y no prohibiendo las transacciones, sino fijándoles precios máximos y limitándolas a ocupantes con determinadas características. Añade que, en todo caso, la facultad de fijación del plazo para descalificar una vivienda dotada de protección ha de estimarse incluida dentro de la facultad estatal para determinar la regulación esencial del nivel de protección que se pretenda ofrecer en cada caso y que, como ha señalado la STC 152/1988, de 20 de julio (LA LEY 108636-NS/0000), FJ 4, constituye una de las actuaciones que el Estado puede llevar a cabo en materia de financiación de viviendas.

A continuación señala que el plan estatal de vivienda sólo establece condiciones de financiación para las actuaciones previstas en el mismo, que además vayan a contar con financiación procedente de dicho plan. Esto es, sus prescripciones limitan su eficacia a las viviendas «que se acojan a la financiación de este Plan», dictadas por el Estado al amparo de sus competencias, sin condicionar la política de vivienda que puedan desplegar las Comunidades Autónomas mediante sus propios programas. Por ello, afirma que la disposición impugnada permite su desarrollo por las Comunidades Autónomas, pudiendo establecer un plazo superior para autorizar la descalificación voluntaria.

Seguidamente afirma que si las ayudas van destinadas a mejorar el acceso y uso de la vivienda a los ciudadanos con especiales dificultades económicas, la fijación de mínimos temporales no persigue sino que la financiación de vivienda protegida se destine realmente a crear vivienda protegida, sin que se desvirtúe en último término el sentido de la subvención, por cuanto es evidente que cada vivienda protegida que se descalifique hará perder la finalidad del dinero público que se le destinó, y al pasar al mercado libre, contribuirá a favorecer un proceso dirigido a la especulación. En definitiva, a su juicio, y partiendo de admitir que la limitación temporal en la descalificación voluntaria de las viviendas protegidas que hayan gozado de ayudas públicas conforme al plan estatal no constituye una regla urbanística, sino que se trata de una medida básica de política económica que se inserta en la política de vivienda, resulta innegable la cobertura competencial que el art. 6 impugnado encuentra en el art. 149.1.13 CE (LA LEY 2500/1978). Afirma que la incidencia directa y significativa de la medida incluida en el art. 6, en el sector económico, en la lucha contra la especulación y en la efectividad del derecho a la vivienda para los colectivos más desfavorecidos, resulta incuestionable. Añade que la regulación de las limitaciones a la propiedad obtenida con la financiación cualificada ha de considerarse de carácter básico, puesto que configura uno de los aspectos esenciales de la política de vivienda establecida por el Estado, al tratarse de una auténtica contrapartida de los beneficios obtenidos que garantiza el cumplimiento de los propios fines pretendidos con el establecimiento de estas ayudas.

Por último, señala que la ausencia de argumentación en el escrito de demanda sobre la constitucionalidad del apartado 2 del art. 6, exime a esa representación de la defensa de dicho apartado, al desconocerse los motivos en los que la parte actora fundamentara una posible vulneración competencial.

4. Por providencia de 7 de mayo de 2013, se acordó señalar para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 9 del mismo mes y año, trámite que ha finalizado en el día de hoy.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. *El presente proceso constitucional tiene por objeto resolver el conflicto positivo de competencia promovido por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid contra los arts. 3.1 b) (LA LEY 19481/2008) y 6 del Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el plan estatal de vivienda y rehabilitación 2009-2012 (LA LEY 19481/2008).*

Para el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Madrid los arts. 3.1 b) (LA LEY 19481/2008) y 6 del Real Decreto 2066/2008 (LA LEY 19481/2008) vulneran sus competencias exclusivas en materia de vivienda y urbanismo, pues ni la obligación de los solicitantes de vivienda de estar inscritos en un registro público de demandantes [art. 3.1 b)], ni la fijación de un plazo de duración mínimo al régimen de protección pública de las viviendas (art. 6), tienen conexión con la competencia estatal en materia de bases y coordinación general de la actividad económica del art. 149.1.13 CE (LA LEY 2500/1978), que es el título competencial en el que se ampara la citada norma para establecer una serie de medidas dirigidas al fomento de la vivienda protegida. Por el contrario, el Abogado del Estado sostiene que ambos preceptos tienen una incidencia directa y significativa en el sector económico en atención a la necesidad de garantizar el subsector protegido de vivienda que a su vez presenta un importante papel potencial en el equilibrio de los mercados de vivienda, factor clave en la política económica general.

2. Una vez expuestas sintéticamente las posiciones de las partes que se enfrentan en este proceso, resulta conveniente realizar algunas precisiones de orden procesal, antes de proceder al examen de la cuestión de fondo.

a) En primer lugar, es preciso determinar la vigencia de la controversia competencial en los términos en que ha sido planteada, a la vista de las modificaciones operadas en el Real Decreto 2066/2008 (LA LEY 19481/2008), por el Real Decreto 1961/2009, de 18 de diciembre (LA LEY 23905/2009), que introduce nuevas medidas transitorias en el plan estatal de vivienda y rehabilitación 2009-2012, y por el Real Decreto 1713/2010, de 17 de diciembre (LA LEY 25273/2010), que modifica el Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre (LA LEY 19481/2008). Pues bien, ninguna de estas modificaciones ha afectado a los artículos frente a los que se ha interpuesto el presente conflicto positivo de competencia, por lo que debemos entender que el conflicto pervive en los términos en que ha sido formulado.

Así mismo, debe tenerse en cuenta que el plan estatal de vivienda 2009-2012 no ha sido derogado por el Real Decreto 233/2013, de 5 de abril (LA LEY 5048/2013), por el que se regula el plan estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016, sino que ha concluido el período para cuya eficacia fue aprobado, a lo que se añade, tal y como hemos señalado en relación con las normas reguladoras de ayudas públicas y con las leyes de presupuestos, que

«excluir la posibilidad de examen constitucional en estos supuestos «sería tanto como negar la posibilidad de control por este Tribunal Constitucional de determinadas normas con vigencia limitada en el tiempo ... creándose así un ámbito normativo (estatal o autonómico) inmune al control de la jurisdicción constitucional” (por todas, STC 13/2007, de 18 de enero (LA LEY 7/2007), FJ 1)» (STC 197/2012, de 6 de noviembre, FJ 2).

b) Y, en segundo lugar, debemos delimitar el objeto del presente conflicto positivo de competencias. En efecto, *pese a que formalmente constituye el objeto de la impugnación la totalidad del art. 6, el escrito de interposición del conflicto de competencias únicamente aporta argumentos suficientes en relación con los motivos o causas de la infracción de su apartado 1*. Por tanto, habremos de atenernos a la doctrina que hemos mantenido en supuestos similares, según la cual «no basta la mera invocación formal de los preceptos en la demanda (STC 98/1989, FJ 5) o incluso, como sucede en este caso, la existencia en la misma de una solicitud expresa de su declaración de inconstitucionalidad, para que este Tribunal deba pronunciarse sobre todos y cada uno de ellos, sino que es preciso, además, que en el cuerpo del recurso se contenga la argumentación específica o razonamientos que fundamenten la presunta contradicción de éstos con la Norma fundamental [SSTC 146/1994 (LA LEY 2556-TC/1994), FJ 7 B); 214/1994 (LA LEY 9894/1994), FJ 3; 195/1998 (LA LEY 9336/1998), FJ 1]. Efectivamente, hemos de recordar aquí una vez más que la impugnación de las normas debe ir acompañada de la preceptiva fundamentación y precisión que permitan al Abogado del Estado, al que asiste, como parte recurrida, el derecho de defensa, así como a este Tribunal, que ha de pronunciar la Sentencia, conocer las razones por las que los recurrentes entienden que las disposiciones impugnadas transgreden el orden constitucional (SSTC 118/1996 (LA LEY 8076/1996), FJ 2; y 118/1998 (LA LEY 8718/1998), FJ 4). Cuando lo que está en juego es la depuración del ordenamiento jurídico, es carga de los recurrentes no sólo la de abrir la vía para que el Tribunal pueda pronunciarse, sino también la de colaborar con la justicia del Tribunal en un pormenorizado análisis de las graves cuestiones que se suscitan». (STC 233/1999, de 16 de diciembre (LA LEY 3324/2000), FJ 2).

Así pues, el objeto del presente proceso queda delimitado a los arts. 3.1 b) (LA LEY 19481/2008) y 6.1 del Real Decreto 2066/2008 (LA LEY 19481/2008).

3. El Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre (LA LEY 19481/2008) regula el plan estatal de vivienda y rehabilitación 2009-2012, que prevé la

concesión de una serie de ayudas a quienes cumplan los requisitos previstos en la norma, para la promoción de viviendas protegidas de nueva construcción, o procedentes de la rehabilitación, destinadas a la venta, al uso propio o al arrendamiento, para el alquiler de viviendas nuevas o usadas, libres o protegidas destinadas a vivienda habitual del arrendatario, para la rehabilitación de conjuntos históricos, centros urbanos, barrios degradados y municipios rurales, para la mejora de la eficiencia energética y de la accesibilidad y la utilización de energías renovables, para la adquisición y urbanización de suelo para vivienda protegida y para la gestión del plan y la información a los ciudadanos.

El art. 13 del Real Decreto 2066/2008 establece en qué consistirán las ayudas del plan. Este artículo ha sido modificado por el Real Decreto 1713/2010, de 17 de diciembre (LA LEY 25273/2010), para adaptarlo a los nuevos requerimientos de contención del gasto público y consolidación fiscal derivados de la crisis económica, y ha suprimido la ayuda estatal directa a la entrada. Así, tras dicha supresión, las ayudas financieras del plan consistirán en subsidios de préstamos convenidos y subvenciones. Ambas modalidades de ayuda encajan en la categoría de la subvención pues, siguiendo la definición que de subvención recoge el art. 2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre (LA LEY 1730/2003), general de subvenciones, nos encontramos ante una disposición dineraria realizada por una Administración pública a favor de personas públicas o privadas, sin contraprestación directa de los beneficiarios, pero sujeta a la ejecución de un proyecto, como la construcción o rehabilitación de una vivienda, o la realización de una determinada actividad, como la adquisición o el arrendamiento de una vivienda, con el objeto de promover la realización de una finalidad pública, cual es la efectividad del derecho a la vivienda reconocido en el art. 47 CE (LA LEY 2500/1978).

Pues bien, en la resolución de las controversias que se suscitan respecto a la regulación y aplicación de las ayudas y subvenciones que puedan establecerse en las áreas o segmentos de la acción pública, hemos de partir de la distribución de competencias existente en la materia constitucional en la que proceda encuadrar las subvenciones de que se trate. Por ello, la resolución del presente conflicto exige comenzar por el encuadramiento competencial de las ayudas reguladas, a fin de determinar, si a la vista de las competencias del Estado y de la Comunidad Autónoma de Madrid, se ha producido la vulneración competencial denunciada, tomando como parámetro sustantivo la doctrina constitucional, especialmente la recogida

en la STC 13/1992, de 6 de febrero.

El Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre (LA LEY 19481/2008), se aprueba al amparo de lo dispuesto en el art. 149.1.13 CE (LA LEY 2500/1978), que atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, excepto el art. 7 y la disposición adicional cuarta, que se dictan al amparo de lo dispuesto en el art. 149.1.18 CE (LA LEY 2500/1978), que atribuye al Estado la competencia exclusiva de ordenación de los registros e instrumentos públicos.

El art. 148.1.3 CE (LA LEY 2500/1978) permite que las Comunidades Autónomas asuman competencias en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda. En este sentido el art. 26.1.4 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero (LA LEY 317/1983), ha asumido dicha competencia como exclusiva. Ahora bien esto no quiere decir que el Estado carezca de todo mecanismo de intervención en materia de urbanismo y vivienda. En efecto, en materia de vivienda, la evidente conexión del mercado inmobiliario con la economía nacional ha posibilitado que el Estado siga ejercitando una función de fomento de dicha actividad y así lo ha reconocido este Tribunal en su Sentencia 152/1988, de 20 de julio (LA LEY 108636-NS/0000). En efecto, según la citada Sentencia la competencia autonómica en materia de vivienda se halla limitada por las competencias del Estado sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. Tanto el art. 149 de la Constitución (LA LEY 2500/1978) como los Estatutos de Autonomía «dejan a salvo las facultades de dirección general de la economía y, por tanto, de cada uno de los sectores productivos, que han de quedar en poder de los órganos centrales del Estado. En consecuencia, dentro de la competencia de dirección de la actividad económica general tienen cobijo también las normas estatales que fijen las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, así como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector. Este razonamiento es también aplicable al sector de la vivienda, y en particular, dentro del mismo, a la actividad promocional, dada su muy estrecha relación con la política económica general, en razón de la incidencia que el impulso de la construcción tiene como factor del desarrollo económico y, en especial, como elemento generador de empleo» (STC 152/1988, de 20 de julio (LA LEY 108636-NS/0000), FJ 2).

De esta forma la STC 152/1988, de 20 de julio (LA LEY 108636-NS/0000), distingue en su fundamento jurídico 4 cuatro aspectos en los cuales se puede admitir la competencia estatal de fomento en materia de vivienda: la definición de las actuaciones protegidas; la regulación esencial de las fórmulas de financiación adoptadas (créditos cualificados, subsidiación de préstamos y subvenciones); el nivel de protección; y, la aportación de recursos estatales. En consecuencia, «la regulación estatal de cada uno de estos cuatro aspectos no invade competencia autonómica alguna, pues se halla legitimada por lo dispuesto en el art. 149.1.13 CE (LA LEY 2500/1978)». Ahora bien, «ello no significa que las Comunidades Autónomas con competencias en materia de vivienda hayan de quedar absolutamente desprovistas de cualquier atribución por lo que se refiere a las actuaciones protegibles en el sector. Por un lado, es evidente que, en función de aquellas competencias estatutarias, pueden definir y llevar a cabo una política de vivienda propia, complementando las actuaciones de protección y promoción previstas por el Estado, con cargo a sus propios recursos ... Pero además, para la ejecución de la normativa estatal reguladora de las actuaciones protegibles que, como diremos más adelante, les corresponde, las Comunidades Autónomas deben contar con un margen de libertad de decisión que les permita aplicar las medidas estatales adaptándolas a las peculiares circunstancias de su territorio, sin perjuicio del respeto debido a los elementos indispensables que las normas estatales arbitran para alcanzar los fines de política económica general propuestos. Sólo de esta manera es posible conciliar el ejercicio de las competencias del Estado sobre la planificación y coordinación en el sector económico de la vivienda, incluida la utilización instrumental de sus competencias sobre las bases de ordenación del crédito, con las competencias autonómicas en materia de vivienda. Así, si las primeras legitiman una intervención del Estado que condiciona en parte la globalidad de la política de vivienda de cada Comunidad Autónoma, dicha intervención no puede extenderse, so pretexto de un absoluto igualitarismo, a la regulación de elementos de detalle de las condiciones de financiación que la priven de toda operatividad en determinadas zonas del territorio nacional. Antes bien, a las Comunidades Autónomas corresponde integrar en su política general de vivienda las ayudas reguladas por el Estado para el cumplimiento de las finalidades a que responden, con capacidad suficiente para modalizar, en su caso, las reglas generales, al objeto de conseguir una sustancial igualdad de resultados». (FJ 4).

En el mismo sentido, se han pronunciado las SSTC 59/1995, de 17 de marzo (LA LEY 13060/1995), y 61/1997 (LA LEY 9921/1997), de 20 de marzo, al admitir la facultad estatal de intervenir en materia de vivienda amparándose en el art. 149.1.13 CE (LA LEY 2500/1978).

Por lo que se refiere a la materia de urbanismo la STC 61/1997, de 20 de marzo (LA LEY 9921/1997), FJ 6 b) ha señalado que «la competencia autonómica exclusiva sobre urbanismo ha de integrarse sistemáticamente con aquéllas otras estatales que, si bien en modo alguno podrían legitimar una regulación general del entero régimen jurídico del suelo, pueden propiciar, sin embargo, que se afecte puntualmente a la materia urbanística (establecimiento de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad urbana, determinados aspectos de la expropiación forzosa o de la responsabilidad administrativa)». Tres son, por tanto, las competencias estatales más importantes mediante las cuales puede el Estado incidir legítima y puntualmente sobre la materia de urbanismo: la propiedad urbana, la expropiación forzosa y la responsabilidad administrativa. Es cierto que hay otras competencias que también podrán incidir de algún modo sobre el urbanismo. Entre ellas cabe destacar la competencia sobre las bases y coordinación general de la actividad económica, aunque la invocación de este título competencial estatal sólo podrá legitimarse si la norma de que se trate responde efectiva y estrictamente a la dirección general de la economía. Así lo hemos afirmado en la citada STC 61/1997, FJ 36, al señalar que el problema radica en determinar el alcance del art. 149.1.13 CE (LA LEY 2500/1978) «cuando, como es el caso, incide sobre una competencia autonómica sectorial, porque, como hemos reiterado, «cuando el Estado se apoya en un título tan genérico como es el de bases y coordinación de la planificación de la actividad económica frente a la competencia exclusiva... de las Comunidades Autónomas, no puede, salvo cualificadas excepciones, continuar operando con todos los instrumentos de los que disponía con anterioridad a la descentralización del mismo, incidiendo continua y diariamente en una materia que ha quedado ampliamente fuera de su competencia...» (STC 213/1994, FJ 10). Por lo que aquí interesa, tal inteligencia restrictiva del art. 149.1.13 C.E. (LA LEY 2500/1978) cuando afecta a la competencia urbanística de las Comunidades Autónomas ha de verse complementada además por una interpretación finalista o teleológica, de modo que tan sólo aquellas normas básicas que respondan efectiva y estrictamente a la planificación general de la actividad económica podrían encontrar cobijo en

el referido título, que impide la producción de normas que, aunque relacionadas con esa planificación general, no guarden esa inmediata y directa relación con la dirección de la economía».

Estamos pues, en un ámbito material en el que el diseño del texto constitucional propugna un equilibrio entre los diferentes sujetos constitucionales en presencia, que deberán repartirse facultades sin en ningún caso anular a los otros y teniendo siempre presente la necesidad de cooperación entre ellos. Por ello lo que debemos comprobar acto seguido es si, en los concretos preceptos del Real Decreto 2066/2008 (LA LEY 19481/2008) frente a los que se interpone el presente conflicto positivo de competencia, el Estado se ha excedido en el ejercicio de las competencias que le reconoce el art. 149.1.13 CE (LA LEY 2500/1978), invadiendo, por tanto, las competencias de la Comunidad Autónoma de Madrid en materia urbanística y de vivienda.

Como recuerda la STC 136/2009, de 15 de junio (LA LEY 104362/2009), FJ 3, remitiéndose expresamente a la STC 13/1992, de 6 de febrero, cuando las Comunidades Autónomas tienen atribuidas competencias sobre la materia objeto de la subvención, nuestra doctrina ha distinguido entre: a) supuestos en los que el Estado no invoca título competencial alguno, mientras que la Comunidad Autónoma ostenta competencia exclusiva sobre una determinada materia; b) aquellos en los que el Estado dispone de un título genérico, básico o de coordinación, correspondiendo a la Comunidad Autónoma la competencia de desarrollo legislativo y de ejecución; c) casos en los que el Estado tiene atribuida la competencia sobre la legislación relativa a una materia, cuya ejecución corresponde a la Comunidad Autónoma; y d) supuestos de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, pero en los que concurren circunstancias excepcionales que determinan que la gestión de las ayudas pueda ser realizada por el Estado.

En atención a los títulos competenciales estatales y autonómicos que resultan de aplicación en esta materia, nos encontramos en el ámbito de lo dispuesto en el fundamento jurídico 8 b) de la meritada STC 13/1992, que concurre cuando el Estado ostenta un título competencial genérico de intervención que se superpone a la competencia de las Comunidades Autónomas sobre una materia, aun si ésta se califica de exclusiva, o bien tiene competencia sobre las bases o la coordinación general de un sector o materia, correspondiendo a las Comunidades Autónomas las competencias de desarrollo normativo y de ejecución, incluyendo en las mismas las relacionadas con la gestión de los fondos. En estos supuestos «el Estado

puede consignar subvenciones de fomento en sus Presupuestos Generales, especificando su destino y regulando sus condiciones esenciales de otorgamiento hasta donde lo permita su competencia genérica, básica o de coordinación, pero siempre que deje un margen a las Comunidades Autónomas para concretar con mayor detalle la afectación o destino, o, al menos, para desarrollar y complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación» [STC 13/1992, FJ 8 b)].

4. *El primer precepto impugnado es el art. 3.1 b). El art. 3 establece las condiciones generales que deberán reunir los demandantes de viviendas y financiación acogidos al Real Decreto 2066/2008 (LA LEY 19481/2008), sin perjuicio de las que puedan establecer adicionalmente las Comunidades Autónomas. Así, entre dichas condiciones generales el apartado b) exige «estar inscrito en un registro público de demandantes, creado y gestionado de conformidad con lo que disponga la normativa de las Comunidades Autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla sin perjuicio de lo dispuesto en la Disposición Transitoria sexta».*

El escrito de interposición de este conflicto de competencias considera que este requisito es vulnerador de las competencias autonómicas en materia de vivienda en tanto no se acierta a comprender la conexión de dicha medida con la economía de la Nación, que es la competencia ejercitada por el Estado, a diferencia de lo que ocurre con el resto de los requisitos del citado precepto que aluden a la situación económico-patrimonial de los solicitantes. Por el contrario, para el Abogado del Estado basta hacer una lectura del precepto para comprobar que se trata de un artículo en el que no se regula un registro único de demandantes, sino que se limita a prever su creación y contenido básico (demandantes o solicitantes de vivienda protegida), con lo que traslada a cada Comunidad Autónoma la obligación de instaurar estos registros, declarando de forma expresa que la gestión de los mismos de carácter público o equivalentes corresponderá a cada Comunidad Autónoma de acuerdo con su normativa propia.

Los registros públicos de demandantes fueron establecidos por primera vez en el Real Decreto 801/2005, de 1 de julio (LA LEY 1134/2005), por el que se aprobó el plan estatal de vivienda 2005-2008. En este sentido, el art. 13.7 del citado real decreto establecía que «la venta y adjudicación de las viviendas acogidas a este Real Decreto habrá de efectuarse a demandantes inscritos en los registros públicos previstos al efecto por las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla, según los procedimientos que éstas regulen, que, en todo caso, deberán garantizar los principios de

igualdad, publicidad, concurrencia, así como eliminar cualquier tipo de fraude en las primeras y posteriores transmisiones. No obstante ello, los convenios de colaboración con las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla previstos en el artículo 78 de este Real Decreto, podrán prever otros procedimientos, que garanticen los principios citados en el párrafo anterior y de ellos se dará cuenta a las Comisiones Bilaterales de Seguimiento».

La diferencia con el plan estatal de vivienda 2009-2012 radica en que las Comunidades Autónomas podían prever otros procedimientos, distintos a la creación de un registro público, siempre y cuando garantizaran los principios de igualdad, publicidad y concurrencia. Concretamente, la Comunidad Autónoma de Madrid ya tenía instrumentado un sistema alternativo al registro público de demandantes, cual es la lista única de solicitantes de vivienda pública para arrendamientos con opción de compra para jóvenes, establecido por la Orden 3766/2005, de 7 de septiembre, y el registro de solicitudes de vivienda pública, previsto en el Decreto 19/2006, de 9 de febrero (LA LEY 1656/2006), por el que se regula el procedimiento de adjudicación de viviendas de titularidad del Instituto de la Vivienda de Madrid.

La exposición de motivos del Real Decreto 2066/2008 objeto de conflicto incluye entre los objetivos a alcanzar por el plan estatal de vivienda y rehabilitación 2009-2012 (LA LEY 19481/2008), «establecer las condiciones que garanticen a los ciudadanos el acceso a la vivienda en condiciones de igualdad, impulsando la creación de registros públicos de demandantes de vivienda acogida a algún régimen de protección pública y que toda la producción de viviendas protegidas sea adjudicada con criterios de transparencia, publicidad y concurrencia, controlados por la administración pública». Por su parte, también la disposición transitoria sexta, a la que se refiere el precepto impugnado, destaca la observancia de tales principios en la venta y adjudicación de viviendas protegidas, al señalar que «los registros públicos de demandantes a que se refiere este Real Decreto deberán estar en funcionamiento en el plazo de un año desde la publicación de aquél en el «Boletín Oficial del Estado». Hasta ese momento, la venta y adjudicación de las viviendas en primeras y posteriores transmisiones se regulará por lo que disponga la normativa propia de las Comunidades Autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla que, en todo caso, deberá garantizar los principios de igualdad, publicidad y concurrencia e impedir el fraude en las primeras y posteriores transmisiones».

El registro se crea, por tanto, como un instrumento adecuado para dotar a las adjudicaciones de viviendas protegidas de la máxima transparencia y rigor. En efecto, el registro público de demandantes constituye un mecanismo de asignación de beneficiarios de las viviendas protegidas que contribuye a evitar la posibilidad de que por los vendedores de dichas viviendas se exijan precios superiores a los administrativamente fijados. Así, la venta y adjudicación de las viviendas acogidas a la financiación del plan estatal de vivienda sólo podrá efectuarse a demandantes inscritos en los registros públicos previstos al efecto por las Comunidades Autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla [art. 5.1 d)]. Como señala el Abogado del Estado, con la inscripción de los demandantes en los registros públicos se pretende obviar la aplicación de sobrepuestos ilegales a las viviendas incluidas en el subsector protegido. De este modo se garantiza que el subsector protegido de vivienda, además de mantener las características que lo definen normativamente como tal, se consolide en los mercados de vivienda como una opción eficaz y creíble para satisfacer adecuadamente las necesidades de alojamiento de la población, especialmente la de ingresos medios y bajos, actuando a su vez como contrapeso y elemento moderador de las grandes fluctuaciones de precios que pueden aquejar a los mercados de vivienda.

Pues bien, la obligación de inscripción en el correspondiente registro guarda directa relación con la dirección de la economía al constituir un elemento esencial de la finalidad que persigue la concesión de las correspondientes ayudas y una garantía fundamental para su efectividad. La inscripción en un registro público de demandantes resulta uno de los elementos más útiles para el eficaz cumplimiento de los objetivos estatales perseguidos con la concesión de ayudas económicas para la promoción de viviendas y su adquisición ya que a través de dicho registro se trata de asegurar el destino de las cantidades aportadas. Como señalamos en la STC 15/1989, 26 de enero (LA LEY 239/1989), en relación con la obligatoria inscripción de las asociaciones de consumidores y usuarios que quisieran gozar de los beneficios previstos en una ley estatal en un registro del Ministerio de Sanidad y Consumo, «la exigencia de la necesaria inscripción ... en un libro-registro ... no puede estimarse inconstitucional, dado que esa exigencia o carga se vincula directamente a la posibilidad de acceder a los beneficios que prevea la propia Ley y las disposiciones reglamentarias y concordantes. La inscripción en dicho libro registro no es sino un elemento que, junto al cumplimiento de otros requisitos que reglamentariamente se determinarán

para cada tipo de beneficio que se instituya, opera como una condición previa para el otorgamiento por el Estado de cualesquiera ayudas o beneficios, no advirtiéndose en ello condicionamiento ilegítimo alguno para las asociaciones constituidas con arreglo a la normativa propia». Y la misma doctrina podemos aplicar a este supuesto, pues *la inscripción en el registro público de demandantes de vivienda protegida constituye una condición previa impuesta por el Estado para acceder a las correspondientes ayudas sin que suponga condicionamiento alguno en la política de vivienda de las Comunidades Autónomas.*

En consecuencia, la obligación de inscripción en un registro público no infringe las competencias autonómicas puesto que se trata de establecer un requisito que deben cumplir los solicitantes, y es doctrina reiterada por este Tribunal que los requisitos para acceder a las ayudas constituyen uno de los aspectos centrales de toda regulación subvencional que se orientan a garantizar igual trato a todos los interesados en el territorio nacional.

5. *El segundo precepto impugnado es el apartado 1 del art. 6, sobre duración del régimen de protección de las viviendas y alojamientos protegidos y limitación del precio de las viviendas usadas.* El tenor literal de este apartado es el siguiente:

«Las viviendas y alojamientos que se acojan a la financiación de este Plan, deberán estar sujetos a un régimen de protección pública, que excluya la descalificación voluntaria, incluso en el supuesto de subasta y adjudicación de las viviendas por ejecución judicial del préstamo, de la siguiente duración:

De carácter permanente mientras subsista el régimen del suelo, si las viviendas y alojamientos hubieran sido promovidos en suelo destinado por el planeamiento a vivienda protegida, o en suelo dotacional público, y, en todo caso, durante un plazo no inferior a 30 años.

De 30 años, al menos, si las viviendas y alojamientos hubieran sido promovidos en otros suelos».

El escrito de interposición del conflicto considera que vulnera las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de urbanismo, ya que condiciona los usos que la Comunidad Autónoma, en su normativa urbanística, establece para los suelos, y afecta a su política urbanística, ya que, al establecer el art. 38 de la Ley 9/2001, de 17 de julio (LA LEY 1426/2001), del suelo de la Comunidad Autónoma de Madrid, una reserva del 50 por 100 para vivienda protegida, ello puede originar una trama

urbana con una altísima proporción de vivienda protegida congelada, afectando así al modelo de ciudad que la Comunidad Autónoma, en el uso de su competencia en materia de urbanismo, puede querer configurar. Además, considera que se lesiona también su competencia en materia de vivienda, pues el hecho de que el Gobierno central establezca una calificación perpetua de las viviendas protegidas construidas en suelos destinados por el planeamiento a vivienda protegida supone congelar dichos suelos permanentemente, sin posibilidad de que esas viviendas se descalifiquen, con lo cual el precepto estatal desvirtúa los deseos del legislador madrileño al fijar una reserva de suelo del 50 por 100. Para la Comunidad Autónoma de Madrid, al establecerse una calificación perpetua de las viviendas se está procediendo a vaciar la competencia autonómica en materia de vivienda ya que la Comunidad Autónoma ha de establecer forzosamente la calificación permanente para estas viviendas cuando la normativa autonómica utiliza el plazo en el que las viviendas han de estar protegidas como un instrumento de política de vivienda. En conclusión, a juicio de la Comunidad Autónoma de Madrid, no se acierta a entender por qué la economía nacional precisa que estas viviendas no puedan desclasificarse jamás por lo que, más que ante una medida de política económica, nos encontramos ante una medida de política de vivienda.

Por el contrario, para el Abogado del Estado la limitación temporal en la descalificación voluntaria de las viviendas protegidas que hayan gozado de ayudas públicas conforme al plan estatal no constituye una regla urbanística, sino una medida básica de política económica que se inserta en la política de vivienda y que encuentra cobertura competencial en el art. 149.1.13 CE (LA LEY 2500/1978).

Las viviendas y alojamientos que se acojan a la financiación del plan estatal de vivienda deberán estar sujetas a un régimen de protección pública. Es decir, las ayudas tienen por objeto viviendas protegidas. En el glosario de conceptos utilizados en el Real Decreto 2066/2008 (LA LEY 19481/2008) que aparece recogido como anexo a esta norma, las viviendas protegidas se definen como «las calificadas como de protección oficial o, más en general, como viviendas protegidas, por el órgano competente de las Comunidades Autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla, que cumplan los requisitos establecidos en este Real Decreto. Las viviendas protegidas podrán destinarse a la venta o al arrendamiento y han de constituir el domicilio o residencia habitual y permanente de sus ocupantes, salvo en aquellos supuestos que determine expresamente este Real Decreto». Así, las

viviendas protegidas que pueden acogerse a la financiación del plan estatal de vivienda deben cumplir los siguientes requisitos enumerados en el art. 5 del Real Decreto 2066/2008 (LA LEY 19481/2008): destinarse a residencia habitual y permanente del propietario o del inquilino; necesaria autorización de las Comunidades Autónomas para que la vivienda pueda transmitirse *inter vivos* o se pueda ceder su uso por cualquier título antes del transcurso de diez años; su venta o adjudicación sólo podrá efectuarse a demandantes inscritos en los registros públicos previstos al efecto en las Comunidades Autónomas; y, por último, estarán sometidas a los derechos de adquisición preferente y demás limitaciones determinadas por las Comunidades Autónomas que puedan materializarse en derechos de tanteo y retracto. Asimismo, las viviendas también deberán tener una superficie útil mínima y máxima de conformidad con lo dispuesto en el art. 8 del Real Decreto 2066/2008 (LA LEY 19481/2008).

Las viviendas protegidas se caracterizan, así, por tener una serie de limitaciones que configuran un régimen jurídico de la vivienda protegida distinto del de la vivienda libre. Como ha señalado el Tribunal Supremo — Sentencia de 15 de enero de 2003— el régimen jurídico de las viviendas de protección oficial se traduce en la concesión de una serie de beneficios tanto para los promotores como para los adquirentes que tiene como contrapartida la sujeción a determinadas obligaciones que exceden de las normales que son propias de cualquier propietario no sujeto a ese régimen.

Entre las limitaciones que se imponen a las viviendas y alojamientos de protección pública que se acojan a la financiación del plan estatal de vivienda, el art. 6.1 del Real Decreto 2066/2008 (LA LEY 19481/2008) introduce la prohibición de obtener la descalificación voluntaria de la vivienda de forma permanente mientras subsista el régimen del suelo, si las viviendas y alojamientos hubieran sido promovidos en suelo destinado por el planeamiento a vivienda protegida, y, en todo caso, durante un plazo no inferior a treinta años, o durante un plazo no inferior a treinta años, si las viviendas hubieran sido promovidas en otros suelos.

De este modo, la cuestión que debemos resolver es si puede el Estado imponer, como condición para acceder a las ayudas previstas en el plan estatal de vivienda, una duración al régimen de protección pública de las viviendas y alojamientos que se acojan a dichas ayudas.

El plan estatal de vivienda sólo establece condiciones de financiación para las actuaciones previstas en el mismo. Es decir, como señala el Abogado del Estado, sus prescripciones limitan su eficacia a las viviendas que se acojan a

la financiación del plan sin condicionar la política de vivienda que puedan desplegar las Comunidades Autónomas mediante sus propios programas.

El precepto cuestionado pretende mantener un régimen jurídico de la protección pública de las viviendas y, por lo tanto, del control de precios y de las adjudicaciones, de larga duración. Si las ayudas que otorga el plan estatal de vivienda van destinadas a mejorar el acceso y uso de la vivienda a los ciudadanos con especiales dificultades económicas, la fijación de un mínimo temporal al régimen de protección pública no persigue sino garantizar la existencia de la vivienda en ese régimen y, por tanto, el cumplimiento de los fines para los cuales se ha llevado a cabo la inversión de dinero público. Como acertadamente vino a recordar, en relación con este precepto, la contestación del Gobierno de la Nación al previo requerimiento autonómico, «la duración del régimen de protección vinculado a la calificación de las viviendas protegidas, y que la Comunidad de Madrid califica de "perpetuo", responde, precisamente, a la clara voluntad de asegurar tanto la honestidad como la eficacia en el uso del gasto público; siendo consustancial en toda la tradicional legislación, estatal o autonómica, sobre viviendas protegidas, cualquiera que sea su denominación a lo largo de la historia, el establecimiento de un período mínimo de vinculación a un determinado régimen jurídico tuitivo, de tal manera que el esfuerzo económico que hace la sociedad a través de los presupuestos públicos y de los recursos del conjunto del sistema financiero nacional, tenga un beneficioso efecto social y evite el enriquecimiento injustificado que podía suponer la transmisión especulativa de tales viviendas».

Parece, por tanto lógico que el Estado o las Comunidades Autónomas establezcan un período mínimo de vinculación de las viviendas a un régimen jurídico de protección para compensar el esfuerzo económico realizado y que no se desvirtúe el sentido de la subvención otorgada. Nos encontramos así ante un criterio de ordenación de la vivienda con una clara finalidad económica. En efecto, la fijación de un período mínimo de vinculación de la vivienda a un régimen de protección pública constituye una auténtica contrapartida a los beneficios obtenidos con la adjudicación de dicha vivienda que garantiza el cumplimiento de los fines pretendidos con el establecimiento de estas ayudas públicas y que encuentra su fundamento en la demanda social de vivienda y en la necesidad de que exista un mercado de viviendas de protección oficial con un precio asequible. Por ello, podemos afirmar que la limitación temporal en la descalificación voluntaria de las viviendas protegidas que hayan recibido ayudas públicas conforme al plan

estatal de vivienda tiene una incidencia directa y significativa en el sector económico, en la lucha contra la especulación y en la efectividad del derecho a la vivienda para los colectivos más desfavorecidos y encuentra cobertura competencial en el art. 149.1.13 CE (LA LEY 2500/1978). En este sentido, no podemos olvidar que la previsión de vivienda con un régimen de protección pública funciona como una técnica de intervención en el mercado inmobiliario con la finalidad de lograr en él los objetivos sociales y económicos señalados.

No cabe ninguna duda de que el Estado, en virtud del 149.1.13 CE, puede adoptar, en tanto que dirigido a facilitar el acceso a la vivienda, un plan consistente en la creación de ayudas dirigidas, entre otros, a los promotores de viviendas protegidas y a los demandantes de vivienda y, junto a ello, que pueda determinar los posibles beneficiarios, la cuantía que va a ser sufragada con cargo a los fondos estatales así como los requisitos para acceder a las ayudas. Todas ellas son cuestiones directamente ordenadas a la regulación del fin propuesto —facilitar el acceso a una vivienda— formando parte de las condiciones esenciales de otorgamiento de las ayudas previstas las exigencias a cumplir para poder acceder a las mismas. En este sentido, la fijación de un plazo mínimo de duración del régimen de protección pública para aquellas viviendas que hayan accedido a las ayudas previstas en el plan constituye un elemento central de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y resulta una exigencia de su percepción uniforme en todo el territorio nacional, garantizando así un trato igualitario a sus beneficiarios. Por ello, el art. 6.1 no vulnera las competencias de la Comunidad Autónoma de Madrid pues regula una de las condiciones que deben cumplir las viviendas de protección pública, que son precisamente el objeto de las ayudas, para poder acogerse a la financiación prevista en el plan.

Además, debemos tener en cuenta que, «el Estado puede regular las condiciones esenciales de otorgamiento de las ayudas hasta donde lo permita su competencia general básica o de coordinación, pero siempre que deje un margen a las Comunidades Autónomas, al menos para desarrollar y complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación» (STC 59/1995, de 17 de marzo (LA LEY 13060/1995)). En este caso, el art. 6.1 está fijando un plazo mínimo de duración del régimen de protección pública, con lo que se deja un margen a las Comunidades Autónomas para que establezcan un plazo diferente.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Desestimar el presente conflicto positivo de competencia promovido por la Comunidad de Madrid.

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

Dada en Madrid, a nueve de mayo de dos mil trece.