

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8497 *Sala Primera. Sentencia 139/2013, de 8 de julio de 2013. Conflicto positivo de competencia 3194-2008. Planteado por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid respecto del Real Decreto 14/2008, de 11 de enero, por el que se modifica el Real Decreto 801/2005, de 1 de julio, que aprueba el plan estatal 2005-2008 para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda. Competencias sobre ordenación general de la economía y vivienda: constitucionalidad de los preceptos reglamentarios estatales que establecen medidas de fomento de la vivienda (STC 152/1988).*

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Santiago Martínez-Vares García y don Juan Antonio Xiol Ríos, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 3194-2008, planteado por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid contra el apartado 12.1 del artículo único del Real Decreto 14/2008, de 11 de enero, por el que se modifica el Real Decreto 801/2005, de 1 de julio, que aprueba el plan estatal 2005-2008 para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda. Ha formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Andrés Ollero Tassara, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El 29 de abril de 2008 tiene entrada en el Registro General de este Tribunal escrito del Letrado de la Comunidad de Madrid, en la representación que legalmente ostenta del Consejo de Gobierno, promoviendo conflicto positivo de competencia contra el apartado 12.1 del artículo único del Real Decreto 14/2008, de 11 de enero, por el que se modifica el Real Decreto 801/2005, de 1 de julio, que aprueba el plan estatal 2005-2008 para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda. Solicita declaración de inconstitucionalidad y nulidad por extralimitación competencial.

El Letrado, tras explicar los antecedentes, se refiere a los requisitos procesales para interponer el conflicto, al contenido de la norma impugnada y a los títulos competenciales involucrados. Aprecia que la nueva redacción del art. 33.5 del Real Decreto 801/2005 conlleva una modificación de las competencias de gestión o control que los órganos competentes de las Comunidades Autónomas, o de las ciudades de Ceuta y Melilla, ejercen cuando los titulares de viviendas protegidas para alquiler deciden enajenarlas. La regulación derogada exigía el cumplimiento de determinadas condiciones fijadas por el órgano autonómico competente y la autorización administrativa. En cambio, la nueva regulación sólo requiere notificar previamente la enajenación al órgano autonómico. Para el Letrado autonómico la aludida modificación desconoce las competencias exclusivas que corresponden estatutariamente a la Comunidad Autónoma de Madrid en materia de vivienda y, en consecuencia, supone una trasgresión del orden constitucional.

La demanda se refiere a la competencia exclusiva estatal sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE), que

la disposición final primera del Real Decreto 14/2008 invoca como fundamento de la reforma. Partiendo de la doctrina constitucional, afirma que esta competencia carece de valor prevalente sobre otros títulos autonómicos, no puede conducir al vaciamiento de competencias de la Comunidad Autónoma y debe ser objeto de una interpretación restrictiva. Sólo así puede garantizarse la vigencia del sistema de distribución competencial establecido en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía (SSTC 188/1989, de 16 de noviembre; 171/1996, de 20 de octubre y 133/1997, de 16 de julio;). La nueva regulación del art. 33.5 del Real Decreto 801/2005, de 1 de julio, se basaría de este modo en un título genérico, de interpretación restrictiva y concurrente con la competencia exclusiva específica sobre vivienda de la Comunidad de Madrid (art. 26.1.4 de su Estatuto de Autonomía), que incluye las potestades tanto de regulación como de ejecución (art. 26.2 del Estatuto de Autonomía).

Sobre estas bases, el Letrado considera que ni la sustitución del régimen de autorización por el de la notificación previa, ni la relajación consecuente de los requisitos para la enajenación de las viviendas de protección oficial para alquiler, podrían reconducirse a ninguno de los cuatro que, conforme a la STC 152/1988, corresponden a la competencia estatal del art. 149.1.13 CE: la definición misma de las actuaciones protegibles; las fórmulas para su financiación; el nivel de protección que se intenta alcanzar u ofrecer en cada caso; la aportación de recursos estatales para la ejecución de las correspondientes actuaciones. Para la demanda, es sintomático que el preámbulo del Real Decreto 14/2008 justifique específicamente varios preceptos, pero no la reforma que aquí se controvierte. Ni siquiera del contenido del articulado cabría derivar justificación alguna.

La demanda destaca, además, que la Comunidad de Madrid, al ejercer sus competencias de control y gestión, había optado por exigir autorización para la enajenación de las viviendas protegidas para alquiler a nuevos titulares, incluidos sociedades o fondos de inversión inmobiliaria. La regulación estatal habría pues laminado las competencias de gestión que venía ejerciendo la Comunidad de Madrid, pues «nada tienen que ver las posibilidades de fiscalización que para el órgano competente implican un régimen de control de autorización previa con unas determinadas condiciones, con las derivadas de un régimen de control de mera notificación previa».

2. Mediante providencia de 22 de mayo de 2008, el Pleno, a propuesta de la Sección Primera de este Tribunal, acuerda admitir a trámite el presente conflicto positivo de competencia; atribuir su conocimiento a la Sala Primera en virtud del art. 10.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC); dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno de la Nación para que en el plazo de veinte días aporte cuantas alegaciones y documentos considere convenientes. Igualmente, comunicar la incoación del presente conflicto a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, por si ante ella estuviera impugnado o se impugnare el citado precepto, en cuyo caso se suspenderá el curso del proceso hasta la decisión del conflicto, según dispone el art. 61.2 LOTIC; así como publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid».

3. Por escrito presentado en el Registro General del Tribunal el 29 de mayo de 2008 el Abogado del Estado solicita una prórroga del plazo concedido por el máximo legal dada la acumulación de asuntos que penden del servicio jurídico.

4. Por providencia de 30 de mayo de 2008, la Sala Primera del Tribunal Constitucional acuerda tener por personado al Abogado del Estado en la representación que legalmente ostenta y prorrogar en diez días más el plazo concedido por providencia de 22 de mayo de 2008, a contar desde el día siguiente al de expiración del ordinario.

5. Por escrito presentado en el Registro General del Tribunal el 7 de julio de 2008 el Abogado del Estado formula alegaciones interesando la desestimación del conflicto. Alega que el Real Decreto 14/2008 se dicta, según se desprende de su exposición de motivos y de su disposición final primera, al amparo de la competencia exclusiva

reservada al Estado en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE). El objeto de este real decreto es mejorar la regulación de algunos aspectos del plan estatal de vivienda 2005-2008, a la vista de la experiencia adquirida a través de su ejecución. Trata de «perfilar más aún aquellas modalidades de actuaciones protegidas y ayudas económicas estatales directas que pueden contribuir en mayor medida a fortalecer y diversificar los mercados tanto de propiedad como de alquiler acogidos a protección pública, de forma congruente con el interés prioritario por parte del Ministerio de Vivienda en este ámbito de los mercados de vivienda» (exposición de motivos del Real Decreto 14/2008).

El Abogado del Estado recuerda que el carácter exclusivo de las competencias autonómicas no puede servir de fundamento para restringir las competencias exclusivas que la Constitución reserva al Estado. Las primeras deben ejercerse «dentro del marco establecido en la Constitución» [art. 147.2 d) CE y SSTC 37/1981, FJ 1; 5/1982, FFJJ 1 y 2; y 38/2002, FJ 7, entre otras]. Las competencias estatales previstas en los números 1 y 13 del art. 149.1 CE suponen, en particular, una importante matización –desde la necesaria interpretación de los preceptos estatutarios a la luz de la Constitución (STC 247/2007, FFJJ 8, 9 y 10)– de la exclusividad de la competencia autonómica en materia de vivienda. Resulta evidente, por tanto, que la competencia exclusiva autonómica no impide en este caso que el Estado desarrolle con perspectiva nacional todo un programa de ayudas para facilitar el acceso de los ciudadanos a la vivienda. Lo justifica la estrecha relación entre la actividad promocional y rehabilitadora de la vivienda, por un lado, y la política económica general, por otro, en razón del efecto multiplicador que el impulso del sector de la construcción tiene para el progreso económico y la generación de empleo (exposición de motivos del Real Decreto 801/2005).

El Abogado del Estado se refiere al art. 47 CE, relativo a la promoción de las condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho de todos los españoles a una vivienda digna y adecuada. Se trata de un principio rector de la política social y económica que, al informar la actuación de los poderes públicos (art. 53.3 CE), impediría interpretar los estatutos de autonomía en el sentido de que sólo las Comunidades Autónomas pueden programar medidas con el fin de impulsar la oferta de viviendas asequibles para los ciudadanos. Esta programación constituye un elemento esencial de la política económica que ha de abordarse necesariamente desde una perspectiva supracomunitaria y con ponderación de los intereses nacionales. A su vez, el art. 149.1.1 CE asigna al Estado la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos, debiendo incluirse entre estos el consagrado en el art. 47 CE. De este modo resulta innegable que constituyendo un aspecto fundamental para la ordenación y planificación del sector de la vivienda las actuaciones dirigidas a promocionar viviendas protegidas de nueva construcción para arrendar, deben conjugarse la competencia estatal de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE) con las competencias autonómicas. Para el Abogado del Estado el principio constitucional de unidad económica es determinante a la hora de juzgar el presente conflicto; lo justifica la articulación de las competencias estatales y autonómicas en materia de vivienda, que tienen carácter concurrente.

El Abogado del Estado destaca a continuación que el estímulo de la demanda de alquiler constituye un objetivo claramente definido entre las prioridades estatales en materia de política económica general; así lo apreció el legislador. Trataba de evitar que una demanda enfrentada a una oferta reducida y desincentivada incrementase los precios del alquiler de manera desproporcionada; en consecuencia, podría fracasar la política estatal en esta materia con la consiguiente frustración de las expectativas de los ciudadanos que necesitan esta fórmula de alojamiento. Por tal razón, la norma impugnada modifica el régimen de intervención administrativa sobre la enajenación de viviendas protegidas para alquiler, sin que el Estado se haya reservado funciones ejecutivas que pudieran entrar en conflicto con las competencias autonómicas. La fijación de una determinada modalidad de intervención administrativa en un concreto sector constituye una medida de carácter indudablemente normativo; expresa una opción político-legislativa

adoptada en el marco de la libertad de configuración que la Constitución atribuye al Estado. Al tratarse de una regulación que incide sobre la actividad económica, el Estado puede establecerla con carácter básico al amparo de su competencia en materia de ordenación general de la economía. En consecuencia, el apartado 12.1 del artículo único del Real Decreto 14/2008 no restringiría las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas, a las que continuarían correspondiendo en exclusiva las funciones de supervisión y control de las enajenaciones. Por lo demás, la reforma garantiza el adecuado ejercicio de esas funciones al obligar en todo caso a notificar la transacción antes de que llegue a materializarse.

El Abogado del Estado discrepa de la opinión del demandante de que resulta imposible reconducir la reforma controvertida a los aspectos relacionados en el fundamento jurídico 4 de la STC 152/1988, de 20 de julio, sobre los que podría incidir la actividad estatal de fomento. Señala que la nueva regulación no constituye propiamente un régimen de financiación en el sector de la vivienda, pero la forma de protección a que se refiere el citado fundamento jurídico como segundo aspecto no sería necesariamente una regulación esencial de fórmulas de financiación; se corresponde en este caso con una determinada fórmula de coordinación de competencias concurrentes. El nuevo régimen de intervención administrativa se hallaría pues suficientemente justificado, si se tiene en cuenta que, en línea con la política de liberalización del mercado del alquiler que se persigue, la notificación previa constituye sin duda una técnica de intervención más idónea que la autorización.

Debería tenerse en cuenta, además, que la flexibilización pretendida tiene un carácter transversal para todas las Comunidades Autónomas y ciudades con estatuto de autonomía que colaboran con el plan 2005-2008. Su objetivo es garantizar un mínimo de uniformidad, evitando que la diversidad de procedimientos según el territorio de que se trate suponga un obstáculo para las actuaciones de los promotores. También por esta razón el precepto objeto del presente conflicto se encontraría amparado por la competencia estatal del art. 149.1.13 CE que abarca todas aquellas acciones que resulten imprescindibles para alcanzar tal objetivo de carácter supraautonómico.

6. Mediante providencia de 4 de julio de 2013 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 8 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid plantea el presente conflicto positivo de competencias en relación con el régimen de intervención administrativa en la enajenación de viviendas protegidas para alquiler establecido en el art. 33.5 del Real Decreto 801/2005, de 1 de julio, por el que se aprueba el plan estatal 2005-2008 para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda, en la redacción dada por el apartado 12.1 del artículo único del Real Decreto 14/2008, de 11 de enero.

Con anterioridad a la modificación, el art. 33.5 del Real Decreto 801/2005 establecía:

«Los titulares de las viviendas protegidas para alquiler podrán enajenarlas a nuevos titulares, siempre que se trate de sociedades que incluyan en su objeto social el arrendamiento de viviendas, incluyendo sociedades o fondos de inversión inmobiliaria. La enajenación será por promociones completas, según proceda de acuerdo con la normativa aplicable, en cualquier momento del período de vinculación a dicho régimen de uso, sin sujeción a los precios legales máximos de referencia establecidos en el artículo 32.1 de este Real Decreto, previa autorización, y en las condiciones fijadas por parte del órgano competente de las Comunidades Autónomas o de las Ciudades de Ceuta y Melilla.

Los titulares promotores podrán:

a) Retener la gestión de las promociones enajenadas, con la obligación, en todo caso, por parte de los compradores, de atenerse a las condiciones,

compromisos, plazos y rentas máximas establecidos en este Real Decreto, subrogándose en sus derechos y obligaciones y pudiendo subrogarse, total o parcialmente, en la financiación cualificada que hubieran obtenido los promotores.

b) Ceder la gestión de las mismas a organismos públicos, entidades sin ánimo de lucro, o a sociedades que incluyan en su objeto social el arrendamiento de viviendas, con la obligación, por parte de los gestores, de atenerse a las condiciones, compromisos, plazos y rentas máximas establecidos en este Real Decreto.»

Tras la entrada en vigor de la reforma, la redacción vigente del art. 33.5 del Real Decreto 801/2005 es la siguiente:

«Los titulares de las viviendas protegidas para alquiler podrán enajenarlas a nuevos titulares, siempre que se trate de sociedades que incluyan en su objeto social el arrendamiento de viviendas, incluyendo sociedades o fondos de inversión inmobiliaria. La enajenación será por promociones completas, según proceda de acuerdo con la normativa aplicable, o incluso por viviendas aisladas, cuando los adquirentes sean alguna de las restantes entidades a las que se refiere el artículo 41.1. Dicha enajenación podrá efectuarse en cualquier momento del período de vinculación a dicho régimen de uso, sin sujeción a los precios legales de referencia establecidos en el artículo 32.1 de este Real Decreto, previa notificación al órgano competente de las Comunidades Autónomas o de las ciudades de Ceuta y Melilla.

Los titulares que enajenan las viviendas podrán:

a) Retener la gestión de las promociones enajenadas, con la obligación, en todo caso, por parte de los compradores, de atenerse a las condiciones, compromisos, plazos y rentas máximas establecidos en este Real Decreto, subrogándose en sus derechos y obligaciones y pudiendo subrogarse, total o parcialmente, en las ayudas financieras que hubieran obtenido los promotores.

b) Ceder la gestión de las mismas a organismos públicos, entidades sin ánimo de lucro, o a sociedades que incluyan en su objeto social el arrendamiento de viviendas, con la obligación, por parte de los gestores, de atenerse a las condiciones, compromisos, plazos y rentas máximas establecidos en este Real Decreto.»

La redacción originaria del precepto sometía la enajenación de promociones completas a la autorización y a las condiciones fijadas por el órgano competente de las Comunidades Autónomas o ciudades con estatuto de autonomía. La modificación impugnada sustituye el régimen de autorización previa condicionada por una preceptiva notificación al indicado órgano. Ello afectaría, según el Letrado autonómico, a la gestión autonómica en una materia reservada en exclusiva a la Comunidad de Madrid (art. 26.1.4 de su Estatuto de Autonomía). El nuevo régimen no podría ampararse en la competencia genérica de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (ex art. 149.1.13 CE). En cambio, el Abogado del Estado interesa la desestimación del conflicto al considerar que la modificación se enmarca dentro de la competencia estatal de coordinación de la planificación general de la actividad económica. La regulación estaría justificada por la importancia de la vivienda y el sector inmobiliario para la economía general y por el carácter supraautonómico de la finalidad perseguida: favorecer el acceso a la vivienda protegida de alquiler eliminando obstáculos y trabas administrativas.

2. Con carácter previo al enjuiciamiento de este conflicto debemos comprobar si la posterior derogación del precepto controvertido ha incidido sobre el presente proceso constitucional.

La disposición derogatoria única del Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, que regula el plan estatal de vivienda y rehabilitación 2009-2012, afectó tanto al Real

Decreto 801/2005, de 1 de julio, que regula el plan estatal 2005-2008, como a las modificaciones introducidas por Real Decreto 14/2008, de 11 de enero. Por tanto, ya no está en vigor el art. 33.5 del Real Decreto 801/2005, de 1 de julio, objeto del presente conflicto. El nuevo plan estatal de vivienda y rehabilitación 2009-2012 carece de una disposición similar. Ahora bien, el conflicto no ha perdido objeto, a la vista de nuestra doctrina constitucional. La norma enjuiciada tenía vigencia limitada de 2005 a 2008, como ocurre con las leyes de presupuestos. Excluir en estos casos el examen constitucional, «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» [entre muchas, SSTC 197/2012, de 6 de noviembre, FJ 2 y 112/2013, de 9 de mayo, FJ 2 a)].

Constatada la pervivencia del objeto de este proceso, conviene aún delimitarlo con mayor precisión. El Letrado de la Comunidad de Madrid impugna formalmente la totalidad del art. 33.5 del Real Decreto 801/2005, en la redacción dada por el apartado 12.1 del artículo único del Real Decreto 14/2008. Sin embargo, sus alegaciones se refieren sólo al inciso del art. 33.5, que dispone que los titulares de vivienda protegida destinada a arrendamiento podrán enajenarla «previa notificación al órgano competente de las Comunidades Autónomas o de las ciudades de Ceuta y Melilla». En consecuencia, nuestro enjuiciamiento habrá de referirse exclusivamente a este inciso.

3. Procede determinar el canon o parámetro de control de la constitucionalidad de la norma impugnada.

El Real Decreto 14/2008 se adoptó para mejorar algunos aspectos del plan estatal 2005-2008 de acceso de los ciudadanos a la vivienda a la vista de la experiencia obtenida. Según su exposición de motivos, se trataba de «perfilar más aún aquellas modalidades de actuaciones protegidas y ayudas económicas estatales directas que pueden contribuir en mayor medida a fortalecer y diversificar los mercados tanto de propiedad como de alquiler acogidos a protección pública». En este sentido, «se flexibilizan los requisitos para que los inquilinos puedan obtener ayudas para el pago de las rentas, a la vez que se establecen ciertas incompatibilidades y algunas condiciones que deben reunir quienes aspiren a ocupar en arrendamiento viviendas acogidas a las ayudas del Plan. Por el lado de la oferta, se aseguran mejores condiciones para los promotores de viviendas protegidas en arrendamiento».

Dentro pues del ámbito de las ayudas públicas, la resolución del presente conflicto exige comenzar por el encuadramiento competencial de las reguladas, a fin de determinar, a la vista de las atribuciones del Estado y de la Comunidad de Madrid, si se ha producido la vulneración competencial denunciada. Habrá que tomar como parámetro sustantivo la doctrina constitucional en esta materia, especialmente la recogida en la STC 13/1992, de 6 de febrero. Además, hemos de tener en cuenta la STC 152/1988, de 20 de julio, que estableció los ámbitos de intervención estatal en materia de vivienda. Así lo hemos recordado recientemente en la STC 112/2013, de 9 de mayo, FJ 3, que desestimó el conflicto positivo de competencia formulado por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid contra determinados preceptos del Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se aprobó el plan estatal de vivienda y rehabilitación 2009-2012.

Hay que partir de que el art. 148.1.3 CE permitió que las Comunidades Autónomas asumieran atribuciones en materia de vivienda y de que el art. 26.1.4 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, ha incluido esta competencia como exclusiva. Hay que tener en cuenta, a la vez, que, conforme a su disposición final primera, el Real Decreto 14/2008 se ampara en el art. 149.1.13 CE, que atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

Sin duda el Estado puede ejercer actividades de fomento en el mercado inmobiliario, por la evidente conexión de este sector con la economía nacional. Según declaramos en la STC 152/1988, la competencia autonómica en materia de vivienda se halla limitada por esa competencia del Estado sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. Tanto el art. 149 CE 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, FJ 2).

La STC 152/1988, FJ 4, distinguió determinados aspectos en los que cabe 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». Sin embargo, «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».

Nos hemos pronunciado en este mismo sentido en las SSTC 59/1995, de 17 de marzo, y 61/1997, de 20 de marzo, al admitir la facultad estatal de intervenir en materia de vivienda con amparo en el art. 149.1.13 CE. A su vez, hemos declarado en la reciente STC 112/2013, de 9 de mayo, FJ 3, que «estamos 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».

Al igual que sucedía con el supuesto de hecho que dio lugar a la citada STC 112/2013, nos encontramos, en atención a los títulos competenciales aplicables en esta materia, en el ámbito de lo dispuesto en el fundamento jurídico 8 b) de la STC 13/1992, de 6 de febrero: «El segundo supuesto se da cuando el Estado ostenta un título competencial genérico de intervención que se superpone a la competencia de las Comunidades Autónomas sobre una materia, aún si ésta se califica de exclusiva (v.gr., la ordenación general de la economía), 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. 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. Además, la gestión de estos fondos corresponde a las Comunidades Autónomas de manera, por regla general, que no pueden consignarse en favor de un órgano de la Administración del Estado u organismo intermediario de ésta. Se trata de partidas que deben territorializarse en los propios

Presupuestos Generales del Estado si ello es posible o en un momento inmediatamente posterior, mediante normas que fijen criterios objetivos de reparto o mediante convenios de colaboración ajustados a los principios constitucionales y al orden de distribución de competencias.»

No cabe olvidar que, además, el Estado cuenta con competencias legislativas en materia de procedimiento administrativo. No sólo le corresponde la regulación del procedimiento común (art. 149.1.18 CE); también el régimen jurídico de los procedimientos concretos o especiales, aunque limitado a las materias sustantivas en que la Constitución le atribuye competencias. Si bien «cuando la competencia legislativa sobre una materia ha sido atribuida a una Comunidad Autónoma, a ésta cumple también la aprobación de las normas de procedimiento administrativo destinadas a ejecutarla», habrán de «respetarse en todo caso las reglas del procedimiento establecidas en la legislación del Estado dentro del ámbito de sus competencias» (STC 152/1988, de 20 de julio, FJ 5).

4. Expuesta la doctrina constitucional aplicable al caso, procede enjuiciar el precepto impugnado. La reforma controvertida prevé la posibilidad de que los titulares de las viviendas protegidas para alquiler puedan enajenarlas a determinadas sociedades, previa notificación al órgano autonómico correspondiente; flexibiliza de este modo la enajenación. La redacción originaria obligaba a obtener la previa autorización en las condiciones fijadas por la Comunidad Autónoma o ciudad con estatuto de autonomía. Corresponde, por tanto, establecer si el Estado puede hacer valer el art. 149.1.13 CE para modificar el régimen de intervención administrativa en la enajenación de viviendas protegidas, teniendo en cuenta que la Comunidad de Madrid cuenta con competencia exclusiva en materia de vivienda (art. 26.1.4 del Estatuto de Autonomía).

Como afirma su exposición de motivos, el plan estatal 2005-2008 se adoptó en un contexto de crecimiento de la oferta de vivienda nueva sólo comparable en términos cuantitativos a las cifras alcanzadas en los años sesenta; este crecimiento no se vio, sin embargo, correspondido con una mejora de las condiciones de acceso de los ciudadanos a la vivienda. El incremento de los precios de la vivienda provocó un desfase con los salarios, que dificultó el acceso a una vivienda digna. El plan surgió para afrontar este problema al amparo del art. 149.1.13 CE, por la estrecha relación existente entre la actividad promocional y rehabilitadora del sector de la vivienda con la política económica general, «en razón del efecto multiplicador que el impulso de la actividad del sector de la construcción tiene para el desarrollo económico y, en especial, como elemento generador de empleo» (exposición de motivos del Real Decreto 801/2005, de 1 de julio). El plan giró alrededor de diversos ejes estratégicos. En primer lugar, su objetivo prioritario era que la vivienda protegida ampliase su peso en el conjunto del mercado inmobiliario. En segundo lugar, debía contribuir a un mayor equilibrio entre las formas de tenencia, fomentando el alquiler para que se equiparase con la propiedad y promoviendo así la movilización del parque de viviendas desocupadas. En tercer lugar, impulsaba un conjunto de actuaciones en materia de suelo edificable destinado preferentemente a viviendas protegidas. En cuarto lugar, el plan iba dirigido a colectivos más desfavorecidos como jóvenes, familias numerosas, familias monoparentales y ciudadanos mayores de sesenta y cinco años. Por último, el plan se basaba en la concertación y cooperación institucional entre todas las Administraciones públicas y con los agentes sociales y económicos, incorporando mecanismos de adaptación y flexibilización para favorecer su ejecución y gestión por parte de las Comunidades Autónomas.

El plan estatal 2005-2008, destinado al fomento del alquiler en los términos indicados, está estrechamente vinculado a la política económica general. La previsión impugnada modifica el régimen de intervención administrativa en línea con la normativa europea y la nacional de trasposición, que tienden a privilegiar las declaraciones responsables o comunicaciones previas frente al sistema clásico de autorización; pretenden con ello facilitar actividades privadas sin renunciar a los necesarios controles administrativos de legalidad. Se trata de una opción político-legislativa que, en el caso que nos ocupa, garantiza la eficacia y el nivel de protección. Se parte de que el régimen de comunicación previa puede también servir eficazmente a las finalidades tuitivas que persigue el plan,

agiliza la enajenación de viviendas con la consiguiente trascendencia económica amparada en el art. 149.1.13 CE. El Estado ha ejercido así sus competencias normativas en esta materia en un determinado sentido: mejorar su funcionalidad, evitando los obstáculos que resultan de la diversidad de posibles condiciones impuestas por diecisiete Comunidades Autónomas y dos ciudades con estatuto de autonomía; así como sustituir la autorización por la notificación previa. Como afirma el Abogado del Estado, la fijación de una determinada modalidad de intervención administrativa constituye una medida de carácter indudablemente normativo; expresa una opción político-legislativa adoptada en el marco de la libertad de configuración que la Constitución atribuye al Estado a través del art. 149.1.13 CE.

La modificación impugnada no merma las funciones ejecutivas que corresponden a la Comunidad de Madrid. Los órganos autonómicos competentes podrán controlar las enajenaciones, al estar los interesados obligados a notificarlas antes de que tenga lugar la operación. La regulación estatal deja un margen para que las Comunidades Autónomas desarrollen el control y la gestión de la enajenación de vivienda protegida para alquiler que, de acuerdo con la doctrina constitucional previamente expuesta, resulta conforme con el parámetro de constitucionalidad fijado en la STC 13/1992, FJ 8 b), y con las posibilidades de intervención del Estado en materia de vivienda que estableció la STC 152/1988. A su vez, la reforma no obsta para que las Comunidades Autónomas establezcan su propia política de vivienda, en la que podrán introducir el régimen de intervención administrativa que resulte acorde con la finalidad perseguida. Tal como declaramos en la STC 112/2013, en aplicación de la doctrina derivada de la STC 152/1988, FJ 4, el régimen de autorización administrativa sólo se aplica «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», a las que podrán aplicar las medidas de intervención administrativa acordes con los objetivos de la misma.

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 ocho de julio de dos mil trece.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Firmado y rubricado.