

EAPC - Món local: urbanisme, tributs, organització i altres àmbits específics



El dret a l'habitatge: Sentència núm. 79/2024, de 21 de maig, del Tribunal Constitucional, i la Llei estatal 12/2023

20-09-2024

El dia 24 de juny, festivitat de Sant Joan, es va publicar al *Butlletí Oficial de l'Estat* la Sentència 9/2024, de 21 de maig, del Tribunal Constitucional (STC), que resol el recurs d'inconstitucionalitat contra la Llei estatal 12/2023, de 24 de maig, pel dret a l'habitatge, presentat pel Govern d'Andalusia. La STC rebutja la inconstitucionalitat demanada sobre nombrosos preceptes legals i només considera contraris a la Constitució espanyola (CE) l'article 16, la disposició transitòria primera, l'apartat tercer de l'article 27, un paràgraf de l'article 27.1 i una frase de l'article 19.3. La STC conté un vot particular subscrit per quatre magistrats. En aquesta breu anàlisi ens limitem a explicar els punts principals de la STC.

Les al·legacions andaluses se centren en la pretesa invasió de les competències autonòmiques en matèria d'habitatge, que generarien un dret supletori estatal i la possible vulneració del principi de seguretat jurídica (art. 9.3 de la CE). El TC adopta el següent ordre d'examen de les al·legacions, precedit pel que s'afirma que és un recordatori de la seva doctrina precedent (però on es fa un gir copernicà en relació amb el dret a l'habitatge): l'estatut bàsic del ciutadà, les zones de mercat residencial tensat, l'Estatut bàsic de la propietat, en particular, de grans tenedors, l'habitatge protegit, els parcs públics d'habitatge i el règim dels arrendaments.

Recordatori de la doctrina del TC i canvi en aquesta pel que fa a l'existència d'un dret subjectiu a l'habitatge a l'article 47 de la CE (fonament jurídic tres, d'ara endavant, FJ 3)

Després de recordar que la matèria d'habitatge pot ser reconduïda a diversos títols competencials depenent de l'enfocament adoptat i dels instruments reguladors emprats i que el TC ha afirmat "reiteradament" que l'article 47 de la CE no reconeix un dret, l'FJ 3 recorda tota la doctrina jurisprudencial del TC sobre els títols competencials relacionats amb la matèria habitatge: els articles 149.1.1, 149.1.11 i 149.1.13 de la CE, doctrina que ja hem analitzat en un altre moment, en un capítol específic d'un llibre col·lectiu publicat el 2023 per l'Institut d'Estudis d'Autogovern.

Té un interès especial el canvi radical que conté l'FJ 3 sobre els articles 47 i 149.1.1 de la CE. Segons el TC, els compromisos internacionals d'Espanya en matèria de drets humans confirmen l'existència d'un dret a l'habitatge, reconegut també a diversos estatuts d'autonomia (com ara el

català), i sobre aquest dret pot incidir l'article 149.1.1 de la CE establint les condicions bàsiques.

2. Impugnacions relatives a l'estatut bàsic del ciutadà (art. 8.a i c i 9.e de la Llei, FJ 4)

El TC no detecta cap problema competencial en relació amb el reconeixement legal del dret a l'habitatge, ja existent a la legislació urbanística estatal, ni a la inscripció en registres de demandants d'habitatge protegit, programes o ajudes per a l'accés a aquest, considerada una condició bàsica *ex* article 149.1.1 de la CE, de la mateixa manera que ho és la referència legal al deure ciutadà de tenir cura del parc públic d'habitatge.

3. Impugnacions vinculades amb les zones de mercat residencial tensat (art. 15.1.e i 18, apartats 2, 3, 4 i disposició addicional tercera, FJ 5)

El recurs no afecta l'article 18.1, és a dir, la possibilitat que tenen les administracions competents de declarar aquestes zones. Sí que ho fa contra les regles establertes a la resta del precepte, que són ajustades a la CE, ja que l'Estat ha exercit la competència de l'article 149.1.1 de la CE.

Pel que fa a una de les nombroses conseqüències que implica la declaració d'una zona de mercat residencial tensat (ZMRT), que la cessió de sòl als patrimonis públics de sòl vagi destinada necessàriament a la construcció i la gestió d'habitatge social o dotacional (llevat que s'acreditin altres necessitats d'interès social), també és considerada una regla que entra dins la competència estatal de l'article 149.1.13 de la CE.

4. Impugnacions referides a l'Estatut bàsic de la propietat d'habitatges i els grans tenidors (art. 3.k, 11.1.e i 19.1, incís segon, i 19.3, FJ 6)

La definició de gran tenidor (“vital per a l'aplicació de la llei”, segons el TC) és conforme a l'article 149.1.1 de la CE, com a expressió de la funció social de la propietat. L'obligació dels grans tenidors d'oferir determinades informacions a les administracions (art. 19.1), com ara l'obligació de servei d'interès general, tampoc no viola les competències autonòmiques. Sí que les viola, en canvi, la regulació del tipus d'informació a lliurar (art. 19.3), que no troba aixopluc ni en l'article 149.1.1 de la CE ni en el 149.1.13. Pel que fa a l'extensió de l'obligació d'informar a tots els propietaris (art. 11.e), el TC la considera una delimitació del seu dret de propietat per raó de la seva funció social i un exercici legítim de l'article 149.1.1 de la CE en relació amb l'article 33.2 de la CE.

5. Impugnacions respecte al règim de l'habitatge protegit (art. 3.f i 3.g, 16, disposició transitòria primera i disposició final quarta, FJ 7)

El nivell de detall de la regulació de l'habitatge protegit (art. 16.1 i 16.2), la fa inconstitucional, atès que no té cobertura constitucional en les competències estatals i, com és sabut, l'Estat no pot dictar normes de dret supletori en matèries de la competència exclusiva d'aquestes. També és inconstitucional el primer paràgraf de la disposició transitòria primera relativa al règim dels habitatges ja qualificats de protegits en el moment de l'entrada en vigor de la Llei, i el segon relatiu a les que formin part d'un parc públic d'habitatge, per manca de competències estatals. En canvi, la disposició final quarta, que augmenta els percentatges mínims de reserves per a habitatge protegit, està emparada pels articles 149.1.1 i 149.1.13 de la CE i l'elevació quantitativa efectuada és “proporcionada i coherent” respecte a la finalitat de la Llei.

6. Impugnacions referides als parcs públics d'habitatge (art. 27.1, paràgraf tercer, i apartats 3, 28 i 29, FJ 8)

L'article 27.1 s'excedeix quan determina la composició mínima d'aquests parcs públics d'habitatge per a totes les administracions, amb un nivell de detall excessiu que queda fora de l'article 149.1.1 de la CE. També és inconstitucional el paràgraf tercer d'aquest precepte, quan dona una determinada naturalesa al patrimoni d'altres administracions, per les mateixes raons, i perquè tampoc encaixa en el 149.1.13 de la CE perquè no té una dimensió econòmica. De la mateixa

manera, en tercer lloc, ho és l'article 27.3 en relació amb la destinació de determinats ingressos de les administracions, com ara de les sancions imposades per vulneració de la funció social de la propietat, als parcs públics d'habitatge, que es considera un excés competencial que viola el principi d'autonomia financera de les comunitats autònomes (d'ara endavant, CA) a què l'article 156 de la CE vincula el desenvolupament i l'execució de les seves competències. En canvi, l'article 149.1.1 de la CE ofereix cobertura a les regulacions de l'article 28.1 sobre els criteris orientadors en la gestió i la destinació d'aquests parcs públics.

7. Impugnacions respecte al règim d'arrendaments urbans (disposició final primera, apartats 1, 3 i 6, FJ 9)
La determinació de pròrrogues obligatòries i de límits a la renda dels contractes correspon a l'Estat, d'acord amb l'article 149.1.8 de la CE. Els seus límits materials no són qüestionats pel recurs. Aquestes mesures es relacionen amb la funció social del dret de propietat i amb el dret a l'habitatge, connecten amb l'article 149.18 de la CE i no comporten cap excés competencial, tampoc en el supòsit de la regulació estatal de l'instrument que ha d'acreditar la vulnerabilitat de l'arrendatari, és a dir, l'informe dels serveis socials.

Tampoc no és inconstitucional la previsió legal de l'índex de referència a considerar en la limitació dels preus de lloguer per al cas dels grans tenidors o d'altres propietaris si no hi ha contracte de lloguer previ o han passat més de cinc anys. Aquesta previsió legal no impedeix que les CA puguin "definir el seu propi índex de referència, per a l'exercici de les seves competències i a l'efecte de dissenyar les seves pròpies polítiques i programes públics d'habitatge", que s'indica expressament en la disposició addicional segona del Reial decret llei 7/2019, no modificat.

8. El vot particular de la STC

La decisió de la majoria és discutida per un vot particular subscrit per quatre magistrats. Segons el vot particular, la Llei és una llei bàsica, una mena de llei comuna d'habitatge per a tot l'Estat, la qual no es pot aprovar en ser l'habitatge una competència exclusiva de les comunitats autònomes.

L'article 149.1.1 de la CE no permet a la Llei establir una regulació homogènia, que és el que fa, a judici d'aquest vot particular, que nega la possibilitat d'una legislació bàsica. Segons el vot particular, la Llei d'habitatge ni regula ni garanteix financerament cap dret subjectiu judicialment exigible ni en possibilita l'exercici, i insisteix que l'habitatge és un principi rector sobre el qual no es pot projectar l'article 149.1.1 de la CE. Per això, llevat dels articles 15.1.e, la disposició final quarta i la disposició addicional primera, la resta de preceptes salvats per la STC haurien d'haver estat declarats inconstitucionals per manca de cobertura a l'article 149.1.1 de la CE, ja que contenen normes d'urbanisme i habitatges que són competència exclusiva de les comunitats autònomes.

9. Reflexions finals

La STC 79/2024, de 21 de maig, exposada breument, és el primer pronunciament del TC sobre la Llei estatal, però no el darrer, atès que, com és sabut, aquesta Llei ha rebut diverses impugnacions, una d'aquestes amb dos dictàmens del Consell de Garanties Estatutàries, de part del Parlament de Catalunya, encara per resoldre. Caldrà estar atents a les futures STC, tot i que aquesta ja marca una pauta d'interès, sobretot en el context de la declaració de diversos municipis catalans com a ZMRT portada a terme a partir del març de 2014, com és conegut.



Juli Ponce Solé

Catedràtic de Dret Administratiu a la Universitat de Barcelona