

La Sentencia del Tribunal Constitucional n.º 79/2024, de 21 de mayo, el derecho a la vivienda y la ley estatal 12/2023.

Juli Ponce Solé

Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de Barcelona

Codirector de la Cátedra Barcelona de Estudios de Vivienda

El pasado día 24 de junio, se publicó en el Boletín Oficial del Estado la [Sentencia del Tribunal Constitucional \(en lo sucesivo, STC\) 9/2024, de 21 de mayo](#), que resuelve el recurso de inconstitucionalidad contra la ley estatal 12/2023, de 24 de mayo, *por el derecho a la vivienda*, presentado por el Gobierno de Andalucía. La STC rechaza la inconstitucionalidad solicitada sobre numerosos preceptos legales y solo considera contrarios a la Constitución Española (CE) un artículo, el 16, una disposición transitoria, la primera, un apartado de un artículo, el tercero del 27, un párrafo de un apartado de un artículo, el 27.1 y una frase del art. 19.3. La STC contiene un voto particular suscrito por cuatro magistrados.

En este breve análisis nos limitamos a explicar los puntos principales de la STC.

Las alegaciones andaluzas se centraban en la supuesta invasión de las competencias autonómicas en materia de vivienda, que pretenderían generar un Derecho supletorio estatal, y en la posible vulneración del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE). El TC adopta el siguiente orden de examen de las alegaciones, precedido por lo que se afirma ser un simple recordatorio de su doctrina precedente (pero donde se hace un giro copernicano en relación con el derecho a la vivienda, como vamos a ver): el estatuto básico del ciudadano, las zonas de mercado residencial tensionado, el estatuto básico de la propiedad y en particular de los grandes tenedores, la vivienda protegida, los parques públicos de vivienda y el régimen de los arrendamientos.

1. Recordatorio de la doctrina del TC y cambio en esta en cuanto a la existencia de un derecho subjetivo a la vivienda en el art. 47 CE (Fundamento jurídico, en lo sucesivo FJ, 3).

Después de recordar que la materia vivienda puede ser reconducida a varios títulos competenciales dependiendo del enfoque adoptado y de los instrumentos regulatorios empleados y que el TC ha afirmado “reiteradamente” que el art. 47 CE no reconoce un derecho, este FJ recuerda toda la doctrina jurisprudencial del TC sobre los títulos competenciales relacionados con la materia vivienda: los arts. 149.1.1, 149.1.11 y 149.1.13 CE.

De especial interés **es el cambio radical** que contiene este FJ sobre el art. 47 CE y el art. 149.1.1 CE. Según el TC los compromisos internacionales de España en materia de derechos humanos confirman la existencia de un derecho a la vivienda, reconocido también en varios Estatutos de Autonomía (entre ellos el catalán) y sobre este derecho puede incidir el art. 149.1.1 CE estableciendo las condiciones básicas.

2. Impugnaciones relativas al estatuto básico del ciudadano (arts. 8 a y c) y 9 e) de la ley, FJ 4).

Ningún problema competencial detecta el TC en relación con el reconocimiento legal del derecho a la vivienda, ya existente en la legislación urbanística estatal, ni en cuanto a la inscripción en registros de demandantes de vivienda protegida, programas o ayudas para el acceso a la misma, considerada una condición básica ex art. 149.1.1CE, del mismo modo que lo es la referencia legal al deber ciudadano de cuidar del parque público de vivienda.

3. Impugnaciones vinculadas con las ZMRT (arts. 15.1 e) y 18, apartados 2,3,4 y Disposición adicional tercera, FJ 5).

El recurso no afecta al art. 18.1, es decir a la posibilidad de las administraciones competentes de declarar estas zonas. Sí lo hace en cuanto a las reglas establecidas en resto del precepto, que son ajustadas a la CE, pues el Estado ha ejercido su competencia del art. 149.1.1 CE.

En cuanto a una de las numerosas consecuencias que implica la declaración de una ZMRT, que la cesión de suelo a los patrimonios públicos de suelo vaya destinada necesariamente a la construcción y gestión de viviendas sociales o dotacionales (salvo que se acrediten otras necesidades de interés social), también se considerada una regla que entra dentro de la competencia estatal del art. 149.1.13 CE

4. Impugnaciones referidas al estatuto básico de la propiedad de viviendas y los grandes tenedores (arts. 3k, 11.1 e) y 19 apartado 1, inciso segundo y apartado 3, FJ 6).

La definición de gran tenedor (“vital para la aplicación de la ley” según el TC) es conforme al art. 149.1.1 CE, como expresión de la función social de la propiedad. En cuanto a la obligación de los grandes tenedores de ofrecer determinadas informaciones a las Administraciones (art. 19.1), como obligación de servicio de interés general (art. 4), tampoco viola las competencias autonómicas.

Sí lo hace, en cambio, la regulación del tipo de información a ofrecer (art. 19.3), que no encuentra cobijo ni en el art. 149.1.1 CE ni en el 149.1.13 CE.

En cuanto a la extensión de la obligación de informar a todos los propietarios (art. 11e), el TC la considera una delimitación de su derecho de propiedad debido a su función social y un ejercicio legítimo del art. 149.1.1 CE en relación con el art. 33.2 CE.

5. Impugnaciones respecto al régimen de la vivienda protegida (arts. 3f) y g), 16, disposición transitoria primera y disposición final cuarta FJ 7).

El nivel de detalle de la regulación de la vivienda protegida (art. 16.1 y 2) hace a esta inconstitucional, dado que no tiene cobertura constitucional en las competencias estatales y, como es sabido, el Estado no puede dictar normas de Derecho supletorio en materias de la exclusiva competencia de estas.

También es inconstitucional el primer párrafo de la Disposición Transitoria primera relativa al régimen las viviendas ya calificadas como protegidos en el momento de

entrada en vigor de la ley y el segundo, relativo a las que formen parte de un parque público de vivienda, por carencia de competencias estatales.

En cambio, la disposición final cuarta aumentando los porcentajes mínimos de reservas por vivienda protegida está amparada por los arts. 149.1.1 y 13 CE y la elevación cuantitativa que efectúa es “proporcionado y coherente” respecto a la finalidad de la ley.

6. Impugnaciones referidas en los parques públicos de vivienda (arts. 27.1, párrafo tercero y apartados 3, 28 y 29, FJ 8).

El art. 27.1 incurre en un exceso cuando determina la composición mínima de estos parques públicos de vivienda por todas las Administraciones, con un nivel de detalle excesivo que queda fuera del art. 149.1.1 CE. También es inconstitucional el párrafo tercero de este precepto, cuando otorga una determinada naturaleza al patrimonio de otras administraciones, por las mismas razones, y porque tampoco encaja en el 149.1.13 CE al no tener una dimensión económica. De la misma manera, en tercer lugar, lo es el art. 27.3 en relación con el destino de determinados ingresos de las administraciones, como por ejemplo el de las sanciones impuestas por vulneración de la función social de la propiedad, a los parques públicos de vivienda, lo que se considera un exceso competencial que viola el principio de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas (en lo sucesivo, CC. AA.) a que el art. 156 CE vincula el desarrollo y ejecución de sus competencias.

En cambio, el art. 149.1.1 CE sí cubre a las regulaciones del art. 28.1, sobre criterios orientadores en la gestión de estos parques públicos y en el destino de estos.

7. Impugnaciones respecto al régimen de arrendamientos urbanos (disposición final primera, apartados 1,3 y 6, FJ 9).

La determinación de prórrogas obligatorias y de límites a la renta de los contratos corresponde al Estado de acuerdo con el art. 149.1.8 CE. En cuanto a sus límites materiales, los mismos no han sido cuestionados por el recurso. Estas medidas se relacionan con la función social del derecho de propiedad y con el derecho a la vivienda y conectan con el art. 149.18 CE y no suponen ningún exceso competencial, tampoco en el supuesto de la regulación estatal del instrumento que ha de acreditar la vulnerabilidad del arrendatario, es decir, el informe de los servicios sociales.

Tampoco es inconstitucional la previsión legal del índice de referencia a considerar en la limitación de los precios de alquiler para el caso de los grandes tenedores o de otros propietarios si no hay contrato de alquiler previo o han pasado más de cinco años. Esta previsión legal no impide que las CC. AA. puedan definir su propio índice de referencia, para el ejercicio de sus competencias y a los efectos de diseñar sus propias políticas y programas públicos de vivienda, lo que se indica expresamente en la disposición adicional segunda del Real decreto ley 7/2019, no modificado.

8. El voto particular de la STC.

La decisión de la mayoría es discutida por un voto particular suscrito por cuatro magistrados.

Según el voto particular, la ley es una ley básica, una ley común de vivienda que el Estado no puede aprobar, al ser la competencia en esta materia exclusiva de las CC. AA.

El art. 149.1.1 CE no permite a la ley establecer una regulación homogénea, que es lo que hace, a juicio de este voto particular, que niega la posibilidad de una legislación básica. Según el voto particular, la ley de vivienda ni regula ni garantiza financieramente ningún derecho subjetivo judicialmente exigible ni posibilita su ejercicio, insistiendo en que la vivienda es un principio rector sobre el que no puede proyectarse el art. 149.1.1 CE. Por eso, salvo los arts. 15.1 e y la disposición final cuarta y la disposición adicional primera, el resto de los preceptos salvados por la STC deberían de haber sido declarados inconstitucionales por carencia de cobertura en el art. 149.1.1 CE, puesto que contienen normas de urbanismo y vivienda que son competencia exclusiva de las CC. AA.

9. Reflexiones finales

La STC 79/2024, de 21 de mayo, aquí brevemente expuesta, supone el primer pronunciamiento del TC sobre la ley estatal, pero no el último, dado que, como es sabido, esta ley ha sido objeto de varias impugnaciones. Habrá que ser atentos a las futuras SSTC, a pesar de que esta ya marca unas pautas de gran interés sobre la constitucionalidad de la ley.