

Foro de Actualidad

España

NOVEDADES RECOGIDAS EN LA RECIENTE JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE VIVIENDA

Carlos Lora González y Marina Baena Solís

Abogados del Área de Derecho Público, Procesal y Arbitraje de Uría Menéndez (Madrid)

Novedades recogidas en la reciente jurisprudencia constitucional en materia de vivienda

En los últimos meses, el Tribunal Constitucional ha emitido cuatro sentencias en las que enjuicia distintas normas aprobadas por la Comunidad Autónoma de Cataluña en materia de vivienda, y declara parte de ellas contrarias a la Constitución. En el examen que realiza, el Tribunal sistematiza y fija la jurisprudencia más relevante en relación con la distribución de competencias Estado-Comunidades Autónomas en materia de vivienda, así como con los límites de estas últimas para regular determinados aspectos por medio de decreto-ley.

PALABRAS CLAVE:

VIVIENDA, MERCADO DE VIVIENDA, CATALUÑA, VIVIENDAS VACÍAS, LEGISLACIÓN PROCESAL, ARRENDAMIENTOS, CONTRATO DE ARRENDAMIENTO, CONTENCIÓN DE RENTAS.

Developments contained in the recent constitutional housing jurisprudence

Over the last months, the Spanish Constitutional Court has issued four decisions in which it ruled out various regulations passed by the Autonomous Region of Catalonia on housing, declaring some of them to be contrary to the Constitution. In its review, the Court systematises and establishes the most relevant jurisprudence in relation to the distribution of State-Autonomous Regions competences in the area of housing, as well as the limits of the Regions to regulate certain aspects of that by means of decree-law.

KEY WORDS:

HOUSING, HOUSING MARKET, CATALONIA, EMPTY DWELLINGS, PROCEDURAL LAW, LEASES, RENTAL CONTRACT, RENT CONTENTION.

FECHA DE RECEPCIÓN: 28-4-2022

FECHA DE ACEPTACIÓN: 30-4-2022

Lora González, Carlos; Baena Solís, Marina (2022). Novedades recogidas en la reciente jurisprudencia constitucional en materia de vivienda. *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, 58, pp. 145-153 (ISSN: 1578-956X).

1. Introducción

En el último año, el Tribunal Constitucional ("TC") se ha pronunciado hasta en cuatro ocasiones sobre la constitucionalidad de distintas medidas en materia de vivienda introducidas en el ordenamiento jurídico catalán a través de distintos instrumentos normativos, distintas medidas que, en cierto modo, no dejan de ser las mismas repetidas en el tiempo cada vez que el TC las declara contrarias a la Constitución.

En primer lugar, la Sentencia 16/2021, de 28 de enero ("STC 16/2021"), anuló varios preceptos contenidos en el Decreto-ley 17/2019, de 23 de diciembre, de medidas urgentes para mejorar el acceso a la vivienda ("DL 17/2019"), y su modificación, operada por el Decreto-ley 1/2020, de 21 de enero ("DL 1/2020"). Ambas normas, que introducían intensas obligaciones para los grandes tenedores de viviendas en Cataluña, fueron reputadas contrarias a la Constitución al incidir en el derecho fundamental de propiedad mediante el instrumento del decreto-ley.

Seguidamente, la Sentencia 28/2022, de 24 de febrero ("STC 28/2022"), anula tres apartados del art. único del Decreto-ley 37/2020, de 3 de noviembre, de refuerzo de la protección del derecho a la vivienda ante los efectos de la pandemia de la COVID-19 ("DL 37/2020"), que incorporaban normas procesales que, aunque pretendían ejecutar las competencias autonómicas en materia de vivienda, entraban en el ámbito de la competencia exclusiva que el art. 149.1-6.^ª de la Constitución reserva al Estado.

En tercer lugar, la Sentencia 37/2022, 10 de marzo ("STC 37/2022"), anula determinados artículos de la Ley 11/2020, de 18 de septiembre, de medidas urgentes en materia de contención de rentas en los contratos de arrendamiento de vivienda y de modificación de la Ley 18/2007, de la Ley 24/2015 y de la Ley 4/2016, relativas a la protección del derecho a la vivienda ("Ley 11/2020"). En esencia, el TC entiende que las normas que configuraban el contenido de los contratos para las personas en riesgo de exclusión social vulneraban la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación civil recogida en el art. 149.1-8.^ª de la Constitución, al no encontrarse vinculadas a cuestiones de derecho foral propio de Cataluña.

Finalmente, la reciente Sentencia 57/2022, de 7 de abril ("STC 57/2022"), anula otras normas contenidas en la Ley 11/2020 similares a las previamente contenidas en el DL 37/2020 por constituir materia procesal reservada al Estado.

A continuación se exponen las principales novedades que todas estas sentencias introducen y que contribuyen a perfilar los límites de las competencias en materia de vivienda asumidas por la práctica totalidad de las Comunidades Autónomas *ex art. 148.1-3.^ª* de la Constitución.

2. Las comunidades autónomas no pueden imponer deberes a los propietarios por medio de decretos-leyes

La STC 16/2021 anula ciertos preceptos contenidos en dos decretos-leyes autonómicos al entender que, dado que afectan al contenido esencial del derecho de propiedad reconocido en el art. 33 de la Constitución, vulneran el límite contenido en el art. 86 de la misma norma.

En primer lugar, la sentencia recuerda que, de las muchas sentencias que el TC ha emitido en los últimos años en relación con la constitucionalidad de normas autonómicas en materia de vivienda, solo la Sentencia 93/2015, de 14 de mayo, ha enjuiciado normas que inciden en el derecho de propiedad privada aprobada mediante un instrumento normativo de urgencia. Sobre esta base, la STC 16/2021 recuerda cuál es la doctrina al efecto en la materia:

- i. Los límites materiales contenidos en el art. 86.1 de la Constitución para los reales decretos-leyes son indudablemente extensibles a los decretos-leyes autonómicos, que la Constitución, por no existir Comunidades Autónomas al tiempo de su promulgación, no regula. Y ello, además, con independencia de que los estatutos de autonomía correspondientes hayan trasladado o no esos límites a sus decretos-leyes de forma expresa. En el caso del Estatuto de Autonomía de Cataluña, su art. 64, al regular los decretos-leyes, no refiere el límite relativo a la afeción a los derechos y libertades de los españoles contenidos en el título I de la Constitución.
- ii. La "afeción" a derechos constitucionales referida por el art. 86.1 de la Constitución debe interpretarse, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional en la materia, en sentido estricto, y su examen pasa por determinar si el decreto-ley en cuestión altera *"la configuración constitucional del derecho o deber afectado en cada caso y la naturaleza y alcance de la concreta regulación de que se trate"* (FJ 5).

Sobre estas premisas, un decreto-ley "afecta" al derecho de propiedad, en el sentido vedado por el art. 86.1 de la Constitución, en aquellos casos en los que la norma, *"más que delimitar un concreto sistema urbanístico o una determinada política de vivienda, se dirige a precisar el haz de facultades que integra este tipo de derecho de propiedad privada y, al mismo tiempo, a definir la función social del mismo, que son, como hemos visto, los dos elementos básicos que conforman el derecho de propiedad"* (FJ 5).

Así las cosas, la STC 16/2021 reputa inconstitucionales aquellos preceptos introducidos por el DL 17/2019 y el DL 1/2020 que suponían la imposición de concretas obligaciones sobre los propietarios, tales como (i) la imposición del deber efectivo de dar habitación a los inmuebles calificados legalmente como "viviendas"; (ii) la configuración de la falta de atención a ese deber como un supuesto de incumplimiento de la función social de la propiedad; y (iii) la imposición a los propietarios de viviendas del alquiler forzoso de estas. En todos los casos, lo determinante para el Tribunal consiste en que el incumplimiento del referido deber *"da lugar a las reacciones exorbitantes de*

ésta [la Administración] que ya hemos señalado: requerimientos para su cumplimiento, ejecución de esos requerimientos mediante multas coercitivas, sanciones y expropiación del bien" (FJ 5).

Por el contrario, la STC 16/2021 considera admisible la regulación vía decreto-ley de aquellas actuaciones que imponen concretos deberes a los poderes públicos para la consecución de un fin social y, en particular, la regulación de medidas de fomento tendentes a la consecución de la efectiva habitación de las viviendas. Igualmente, la sentencia admite que el decreto-ley pueda regular *"las multas coercitivas con carácter general pero sin hacer concreta referencia a su imposición por los motivos habilitados en el Decreto-ley impugnado"*.

3. Las comunidades autónomas no pueden establecer condiciones al ejercicio de la acción o sobre la relación jurídico-procesal ya constituida como parte de su política de vivienda

El art. 149.1-6.^ª de la Constitución atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre *"(...) legislación procesal, sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas"*. Con base en esta previsión, las sentencias del TC 28/2022 y 37/2022 refrendan la doctrina en la materia sentada en la Sentencia 13/2019, de 31 de enero (*"STC 13/2019"*) —por la que declaró la inconstitucionalidad y nulidad de determinados preceptos de la Ley 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética (*"Ley 24/2015"*), que introducían normas procesales en el ordenamiento jurídico catalán— y anulan determinados preceptos del DL 37/2020 y de la Ley 11/2020, respectivamente, por vulnerar las competencias exclusivas del Estado en materia de legislación procesal.

De acuerdo con el criterio del TC, la legislación procesal es una *"competencia general"* del Estado. Los Estatutos de Autonomía pueden atribuir a las Comunidades Autónomas concretas facultades *"de orden limitado"* y circunscrita a *"las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas"*, pero esta excepción no es fundamento suficiente para introducir normas procesales en relación con cualquier aspecto respecto del cual la Autonomía posea competencias sustantivas. Consecuentemente, el TC advierte expresamente de que el art. 149.1-6.^ª de la Constitución no permite a las Comunidades Autónomas introducir en su ordenamiento normas procesales por el mero hecho de haber promulgado regulaciones de derecho sustantivo en el ejercicio de sus competencias. Este precepto, en definitiva, no permite innovar, sin más, el ordenamiento jurídico-procesal para salvaguardar aquellos derechos e intereses que deriven de normas autonómicas sustantivas.

Según ha declarado el Tribunal, las Comunidades Autónomas *"sólo pueden introducir aquellas innovaciones procesales que inevitablemente se deduzcan, desde la perspectiva de la defensa judicial, de las reclamaciones jurídicas sustantivas configuradas por la norma autonómica en virtud de las particularidades del Derecho creado por la propia Comunidad Autónoma, o, dicho en otros térmi-*

nos, las singularidades procesales que se permiten a las Comunidades Autónomas han de limitarse a aquellas que, por la conexión directa con las particularidades del Derecho sustantivo autonómico, vengan requeridas por estas” (FJ 4).

En atención a la doctrina constitucional expuesta, el TC declara la inconstitucionalidad de procesales introducidas por la Ley 11/2020 y el DL 37/2020 por invadir la competencia estatal del art. 149.1-6.^ª de la Constitución:

- i. La STC 28/2022 declara inconstitucionales y nulos los apartados 1, 2 y 3 del art. único del DL 37/2020. Los apartados 1 y 2 modificaban la disposición adicional primera de la Ley 24/2015, que el mismo Tribunal había declarado nula unos días antes por haber sido introducida por un decreto-ley que afectaba, según se ha visto, al derecho de propiedad. El TC entiende que ambos preceptos introducen requisitos de acceso al proceso no previstos por el legislador estatal, que, además, en modo alguno suponen “*necesarias especialidades*” que sí estarían amparadas por el art. 149.1-6.^ª de la Constitución. En este sentido, en relación con el apartado 1 del art. único, señala:

“Que la norma procesal pueda aparentemente vincularse con la obligación de ofertar un alquiler social establecida en la misma ley no basta para liberar de su carga a los órganos autonómicos, del mismo modo que la vinculación del tipo procesal regulado en el art. 3 de la Ley 24/2015 con un previo proceso extrajudicial (el regulado en el art. 2) no bastó en la STC 13/2019 aludida [vid. FJ 2 c)]” (FJ 4.^º)

Como colofón, y por identidad de razón, declara inconstitucional y nulo el apartado 3, que ordenaba la suspensión de lanzamientos judiciales durante el estado de alarma, tal y como había sido decretada previamente por el Gobierno estatal. El Tribunal descarta que la norma comporte propiamente una especialidad procesal y, en todo caso, niega que exista una particularidad previa del derecho sustantivo autonómico que justifique la suspensión incorporada al DL 37/2020.

- ii. La STC 37/2022 declara la inconstitucionalidad de la disposición adicional cuarta de la Ley 11/2020, que obligaba a resolver en juicio verbal, con independencia de la cuantía, las demandas judiciales que tuvieran por objeto la determinación de la renta y el reembolso de cantidades pagadas en exceso en contratos de arrendamiento de vivienda sujetos al régimen de contención de rentas cuya regulación sustantiva introduce la propia Ley 11/2020, anulado en la misma sentencia, según se explica a continuación. El TC concluye que, declarado inconstitucional y nulo el régimen de limitación de rentas arrendaticias previsto en la Ley 11/2020, no existe una peculiaridad del derecho sustantivo autonómico a la que pudiera conectarse la norma procesal en cuestión.
- iii. Recientemente, la STC 57/2022 ha declarado inconstitucionales y nulos los art. 17 y 18 de la Ley 11/2020 por imponer requisitos de acceso a la jurisdicción, vulnerando la competencia exclusiva del Estado sobre legislación procesal recogida en el art. 149.1-6.^ª de la Constitución. Con respecto al art. 17, que modificaba al art. 5.3 de la Ley 24/2015, el TC ha confirmado que, al igual que en el supuesto resuelto por la STC 28/2022, el precepto incluía una norma claramente procesal, puesto que “(i) *Obliga a verificar, en primer lugar,*

si hay una situación de riesgo de exclusión residencial. (ii) En el caso de que así sea, ha de formularse una oferta de alquiler social que se ajuste a las exigencias del art. 5.7. (iii) Y, solo en el caso de que los afectados la rechacen, puede el demandante iniciar el procedimiento judicial, debiendo acreditar, necesariamente, al presentar la demanda, que se ha formulado la oferta de alquiler social" (FJ 5). Lo mismo predicó del art. 18, que modificó el apartado 4 d) del art. 16 de la Ley 24/2015, para establecer el cumplimiento de la obligación de realojo como condición previa para acudir a un procedimiento judicial.

En este contexto jurisprudencial, cabe señalar que, hace apenas unos meses, el legislador catalán ha aprobado la Ley 1/2022, de 3 de marzo, de modificación de la Ley 18/2007, la Ley 24/2015 y la Ley 4/2016, para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda (la "**Ley 1/2022**"), que reintroduce en el ordenamiento autonómico medidas procesales análogas a estas anuladas por el TC por invadir la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación procesal que le atribuye el art. 149.1-6.^a de la Constitución. Esta norma ha sido recurrida por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso. El pasado 28 de junio de 2022, el Pleno del Tribunal Constitucional acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad presentado frente a la Ley 1/2022, y es de esperar que éste anule, por inconstitucionales, las previsiones anteriores, sobre la base de la doctrina expuesta más arriba.

4. Límites de las comunidades autónomas para regular el clausulado de los contratos de arrendamiento para uso de vivienda

El art. 149.1-8.^a de la Constitución confiere al Estado competencia exclusiva en materia de "*legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan. En todo caso, las reglas relativas a [...] bases de las obligaciones contractuales [...]*". Sobre esta base, las sentencias del TC 37/2022 y 57/2022 aclaran que el legislador autonómico carece de competencia para establecer un régimen de contención de rentas de los contratos de arrendamiento de vivienda celebrados en un área con mercado de viviendas tenso como el introducido por la Ley 11/2020.

Según el TC, las reglas para la determinación de la renta derivadas del contrato de arrendamiento de vivienda que impuso el art. 6 de la Ley 11/2020 vulneran el principio de libre determinación de la renta de alquiler establecido en el art. 17.1. de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos, en conexión con el principio de libertad de pactos que emana del art. 1.255 del Código Civil. Este principio de libre estipulación de la renta en los arrendamientos urbanos constituye una base de las obligaciones contractuales, por cuanto define uno de los elementos estructurales del contrato. Como ha señalado el TC:

"El Estado resulta así ser el competente para fijar legalmente el principio de libertad de pactos en el establecimiento de la renta del contrato de alquiler de vivienda, así como para, en su caso, determinar sus eventuales modificaciones o modulaciones en atención al designio del legislador estatal respecto a la necesidad de ajustar o no el funcionamiento del mercado inmobiliario en atención a lo

dispuesto en el art. 47 CE o en otros preceptos constitucionales. [...] La reserva al legislador estatal de la competencia para la regulación tanto de la regla general como de sus posibles excepciones o modulaciones excluye, por tanto, que cualquier legislador autonómico pueda condicionar o limitar la libertad de las partes para determinar la renta inicial del alquiler de viviendas" (FJ 4 de la STC 37/2022).

A colación de lo anterior, el TC señala que corresponde al legislador estatal, en uso del amplio margen de apreciación del que dispone para adoptar disposiciones en materia social y económica, pronunciarse sobre la adecuación de las bases del derecho contractual a los principios rectores de la política económica y social y, en particular, al derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada reconocido por el art. 47 de la Constitución, en conexión con la función social de la propiedad privada recogida por el art. 33.2 de la misma norma. *"Todo ello —añade—, sin perjuicio de las competencias autonómicas en la materia para desarrollar políticas de protección del derecho a la vivienda" (FJ 4 de la STC 37/2022).*

En la misma línea, la STC 57/2022 concluye que, habida cuenta de que el legislador autonómico carece de competencia material para implantar el régimen de contención y moderación de rentas previsto en el Ley 11/2020, tampoco la tiene para controlar su cumplimiento o las consecuencias de su infracción, por lo que la regla del art. 14 y por extensión el inciso *"o, si procede, el importe de la renta del contrato de arrendamiento anterior"* del art. 16.1 de la Ley 11/2020 incurren en idéntica vulneración competencial y, consecuentemente, son declarados inconstitucionales y nulos.

5. El carácter instrumental de la potestad sancionadora constituye el límite para que las comunidades autónomas puedan tipificar nuevas infracciones

Adicionalmente, las sentencias del TC 37/2022 y 57/2022 anulan determinadas normas sancionadoras introducidas por la Ley 11/2020, por cuanto las normas sustantivas a cuya efectividad sirven han sido declaradas inconstitucionales.

La potestad sancionadora, como manifestación del *ius puniendi* del Estado, tiene por objeto tutelar bienes jurídicos relevantes para la comunidad política. Sobre esta premisa, la competencia para el ejercicio de la potestad va indefectiblemente unida a la competencia para la tutela del bien jurídico a la que sirve aquella: cuando se trata de bienes jurídicos cuya preservación se encarga al Estado, es la Administración estatal la competente para aplicar sanciones; cuando, por el contrario, la tutela del bien se atribuye a la Comunidad Autónoma, es esta quien puede reprimir las conductas susceptibles de causar lesión a dicho bien. Este planteamiento, en fin, no es más que la aplicación del conocido principio de competencia al ámbito administrativo sancionador.

En materia de vivienda, la competencia sustantiva corresponde por principio a las Comunidades Autónomas y, en consecuencia, es lógico entender que la potestad sancionadora tendente a apun-

talar la política de vivienda tal y como la configura cada Autonomía sea atribuida también a esta Administración territorial. Ahora bien, según se ha expuesto en los epígrafes precedentes, en algunas ocasiones las Comunidades Autónomas ensanchan su competencia en materia de vivienda y sobrepasan los límites constitucionales bajo los que deben ejercerla. Ese ensanchamiento puede alcanzar también a la potestad sancionadora, de forma que las Comunidades Autónomas tipifiquen infracciones que se dirijan a reprimir conductas cuya regulación, sin embargo, corresponde en exclusiva al Estado. En estos casos, la potestad sancionadora debe correr la misma suerte que la potestad sustantiva de la que deriva.

Este es el planteamiento que subyace a los pronunciamientos que, en materia sancionadora, contienen las sentencias del TC 37/2022 y 57/2022 en relación con determinadas normas introducidas por la Ley 11/2020 que tenían por objeto tipificar como infracción conductas contrarias a normas sustantivas que resultan anuladas por reputarse contrarias a la Constitución. Por un lado, la STC 37/2022 anula las infracciones que la Ley 11/2020 introduce en relación con el incumplimiento de las reglas de determinación de la renta; por otro, la STC 57/2022 hace lo propio con las infracciones dirigidas a reprimir conductas en materia de contención y moderación de las rentas en los contratos de arrendamiento de vivienda.

Esta última sentencia expone con claridad cómo el carácter instrumental de la potestad sancionadora limita las posibilidades de la Comunidad Autónoma para regular esta cuestión:

“La doctrina constitucional ha subrayado el carácter instrumental de la potestad sancionadora respecto del ejercicio de la competencia material, de manera que la titularidad de la potestad sancionadora va ligada a la competencia sustantiva de que se trate (STC 32/2016, de 18 de febrero, FJ 6, por todas). Ese carácter de competencia conexa con la que se ostente para el establecimiento de la regulación sustantiva justifica que las comunidades autónomas puedan adoptar normas administrativas sancionadoras cuando tengan competencia sustantiva sobre la materia de que se trate” (FJ 4).

A mayor abundamiento, cabe señalar que este criterio, fijado con claridad por el TC, no sirve solo para determinar la eventual inconstitucionalidad de medidas sancionadoras introducidas por Comunidades Autónomas en invasión de competencias estatales, sino que también puede ser de utilidad para delimitar con claridad el concreto régimen sancionador que resulta de aplicación en casos donde concurren varios regímenes sancionadores sobre una misma realidad por afectar esta a diversos bienes jurídicos protegidos. Por ejemplo, las competencias autonómicas en materia de vivienda, aun siendo constitucionales, pueden coincidir con las competencias también autonómicas en materia de consumo. Cada uno de estos bloques normativos tiene su propio régimen sancionador y, por tanto, en cada caso será preciso identificar cuál es el bien jurídico protegido (la realización del derecho a la vivienda del art. 47 de la Constitución o la protección de los consumidores de su art. 51) que pretende preservarse a fin de identificar correctamente el acervo normativo sancionador aplicable.

6. Conclusiones

A la vista de lo anterior, la reciente jurisprudencia constitucional en materia de vivienda refrenda y fija la posición del TC en las siguientes materias:

- i. Las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus competencias en materia de vivienda, no pueden imponer deberes a los propietarios de un determinado tipo de bienes, ni anular consecuencias desfavorables ante su eventual incumplimiento, por medio del decreto-ley.
- ii. Las Comunidades Autónomas no pueden regular cuestiones relativas al acceso a la jurisdicción o establecer condiciones sobre la relación jurídico-procesal para hacer efectiva la regulación en materia de vivienda.
- iii. Las Comunidades Autónomas no pueden regular las condiciones básicas de los contratos de arrendamiento contraviniendo la regulación establecida por el Estado al efecto. El Estado puede dejar cierto espacio normativo a las Comunidades Autónomas, pero estas solo pueden actuar dentro de los límites marcados por la normativa estatal.
- iv. El carácter instrumental de la potestad sancionadora vincula la competencia en la materia a la titularidad de la tutela del bien jurídico protegido al que sirve la competencia sustantiva a la que aquella se encuentra vinculada. Esta afirmación resulta útil tanto para reputar inconstitucionales aquellas normas sancionadoras que pretenden apuntalar normas sustantivas que invaden competencias estatales como para delimitar, en aquellos supuestos de concurrencia de regímenes sancionadores, qué normas cabe aplicar a una determinada conducta.