

COMENTARIO DE JURISPRUDENCIA TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE DERECHO A LA VIVIENDA

STC de 14 de mayo de 2015, sobre el Decreto-Ley Andaluz

Asunto: recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno contra el art. 1, por el que se da nueva redacción a los arts. 1.3, 25 y 53.1.a) de la Ley 1/2010, de 8 de marzo, reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía, y la disposición adicional segunda del Decreto-ley 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la Vivienda.

Fundamentos:

1. Títulos competenciales estatales

1.1. La competencia exclusiva estatal sobre ordenación del crédito y banca (art. 149.1.13 CE; STC 235/1999, de 20 de diciembre), aunque específica, no desplaza completamente la competencia asimismo estatal sobre la planificación general de la actividad económica. Al respecto, este Tribunal ha declarado en repetidas ocasiones que dentro de la competencia; dentro de la cual tienen cabida «las normas estatales que fijan 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».

1.2. Al amparo del art. 149.1.13 CE el Estado puede aprobar normas de naturaleza económica sobre diversos sectores en los que las Comunidades Autónomas hayan asumido competencias “a condición de que el referido título competencial no alcance a incluir cualquier acción de naturaleza económica, si no posee una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general (SSTC 186/1988 y 133/1997)”(STC 21/1999, de 25 de febrero, FJ 5), y a reserva de que el uso que haga el Estado de esta atribución transversal no agote el título competencial más específico que incumbe a la Comunidad Autónoma (por todas, STC 34/2013, de 14 de febrero, FJ 12).

1.3. El Gobierno ha venido: i) priorizando a reorganización y recapitalización del sector financiero como línea esencial de su política económica. (Reales Decretos leyes 2/2012 y 18/2012; firma con la Unión Europea de Memorando de Entendimiento el 20 de julio de 2012); ii) normativa en la que, incidiendo de un modo limitado en el sistema de ejecución hipotecaria, se atiende a la situación de quienes, por habitar viviendas constituidas como colateral de un préstamo que ha quedado impagado, están en riesgo de perder su vivienda (Decreto-ley 27/2012, de 15 de noviembre, convertido en Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social, modificada parcialmente por el Real Decreto-ley 1/2015, de 27 de febrero, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social).

Estas previsiones tienen una conexión relevante con el objetivo de normalizar los mercados hipotecarios y con ello asentar el funcionamiento del sistema financiero.

En conclusión: el Estado define con esta doble medida la extensión de la intervención pública de protección de personas en situación de vulnerabilidad que considera compatible con el adecuado funcionamiento del mercado hipotecario y, a la vez, para evitar que el equilibrio que juzga oportuno se quiebre, impide que las Comunidades Autónomas en ejercicio de sus competencias propias adopten disposiciones que, con este mismo propósito de tutela, afecten de un modo más intenso a dicho mercado. Adicionalmente, dado que su finalidad es garantizar a un mismo tiempo la efectividad del derecho a una vivienda y la regularidad sustancial en el funcionamiento del sistema financiero, cabe reputar, en lo que resulte concerniente a este proceso constitucional, las acciones públicas de la Ley 1/2013 como elementos básicos de la regulación del sector de la vivienda, que, como el Tribunal ha declarado reiteradamente (SSTC 152/1988, de 17 de marzo, FJ 2 y 4; 251/2006, de 5 de julio, FJ 11; y 112/2013, de 9 de mayo, FJ 3), es un subsector importante de la economía, admitiéndose como constitucionalmente legítimo que, aun cuando la competencia en materia de vivienda corresponda a las Comunidades Autónomas, el Estado señale, si lo considera necesario, ciertas líneas directrices de la ordenación de este segmento de la economía.

Por último, las indicadas acciones estatales no agotan la competencia autonómica en materia de vivienda, que sigue intacta en gran medida porque puede ser ejercida a través de todo tipo de regulaciones que estén desligadas del mercado hipotecario, como ocurre, dentro del mismo Decreto-ley recurrido, con los instrumentos de fomento previstos en el Capítulo III del Título VI. Cabe afirmar, en fin, que las medidas estatales mencionadas, al cumplir todas las exigencias de la doctrina constitucional relevante, constituyen un correcto ejercicio de la competencia estatal en materia de bases de la planificación económica (art. 149.1.13 CE).

2. Examen de las medidas autonómicas desde el punto de vista competencial

2.1. La disposición adicional segunda del Decreto-ley andaluz 6/2013 aborda la misma situación de necesidad que la normativa estatal reseñada, pero lo hace mediante una regulación que, lejos de consistir en una mera modificación o corrección de técnica jurídica respecto de la solución arbitrada por ésta, responde a un principio incompatible.

La norma autonómica (disposición adicional segunda), como se dijo que hace la estatal, atiende a la situación de ejecución hipotecaria (a) que “sea consecuencia del impago de un préstamo concedido para poder hacer efectivo el derecho a la vivienda por la persona”, (b) que afecte a “personas en especiales circunstancias de emergencia social” y (c) que se caracterice por ciertos “requisitos de carácter económico”, definiéndose en ambas disposiciones, estatal y autonómica, de forma similar las circunstancias de emergencia social (supuestos de especial vulnerabilidad en la ley estatal) y los requisitos económicos que operan como presupuestos. Ahora bien, la respuesta normativa autonómica no se reduce a adaptar la solución estatal de suspensión del lanzamiento “hasta transcurridos cuatro años desde la entrada en vigor de esta Ley”, introduciendo simples modificaciones o correcciones en función del título competencial autonómico en materia de vivienda, sino que arbitra un mecanismo por completo incompatible, como es la expropiación del uso de la vivienda objeto del procedimiento

de ejecución por un plazo máximo de tres años a contar desde la fecha del lanzamiento acordado por el órgano jurisdiccional competente. Este instrumento expropiatorio también difiere radicalmente del fondo social de viviendas que, para facilitar el acceso de personas desalojadas a contratos de arrendamiento con rentas asumibles, regula la disposición adicional primera de la Ley estatal 1/2013.

Esta diferencia impide la aplicación al caso de la doctrina establecida en la STC 37/1987, pues puede decirse, a diferencia de lo que se hizo en tal Sentencia, que la norma autonómica recurrida carezca de eficacia incisiva en la medida estatal de política económica porque se limite a introducir en esta última modificaciones o correcciones técnicas, ya que contiene una regulación que es en esencia incompatible con la estatal.

2.2. El Estado, con las medidas que disciplina en la Ley 1/2013 conforma un régimen jurídico con el que se propone actuar sobre el sistema de ejecución hipotecaria para dar cobertura a las necesidades sociales de vivienda y, al mismo tiempo, que con ello no se perturbe significativamente el funcionamiento de los mercados hipotecarios. La adición por la norma autonómica de un nuevo mecanismo orientado a satisfacer esa misma situación de necesidad rompe el carácter coherente de la acción pública en esta materia.

Resulta igualmente relevante que la concurrencia de figuras jurídicas dispares sobre una misma realidad -la suspensión del lanzamiento en la norma estatal y la expropiación de uso en la autonómica- hace difícil la aplicación conjunta de ambas disposiciones, principalmente a la hora de decidir si su eficacia es simultánea o sucesiva.

Consecuentemente: la norma autonómica impugnada, por las dos razones que acabamos de exponer, cada una de ellas suficiente por sí misma, constituye un obstáculo significativo para la eficacia de la medida de política económica que el Estado disciplina en la Ley 1/2013 y, por tanto, procede declarar que el legislador andaluz ha ejercitado la competencia que le incumbe en materia de vivienda de un modo que menoscaba la competencia estatal ex art. 149.1.13a CE.

Este razonamiento que nos ha conducido a declarar que la norma autonómica.

LUCIANO PAREJO ALFONSO
Director