
[2021-1-L](#)

Causa 2021-1-L

(Llei 15/2020, del 26 de novembre, de mesures urgents en matèria d'arrendaments de finques urbanes i de millora del poder adquisitiu)

Núm. de registre 14-2021. Recurs directe d'inconstitucionalitat

Sentència del 19 d'abril del 2021

BOPA núm. 48, del 28 d'abril del 2021

En nom del Poble Andorrà;

El Tribunal Constitucional;

Atès l'escrit de demanda del recurs directe d'inconstitucionalitat 2021-1-L, formulat per la representació processal dels consellers generals Srs. Pere López Agràs, Judith Salazar Álvarez, Susanna Vela Palomares, Jordi Font Mariné, Joaquim Miró Castillo, Roger Padreny Carmona i Carles Sánchez Rodríguez, contra la Llei 15/2020, del 26 de novembre, de mesures urgents en matèria d'arrendaments de finques urbanes i de millora del poder adquisitiu, aprovada pel Consell General i publicada al Butlletí Oficial del Principat d'Andorra (núm. 149), el 16 de desembre del 2020, mitjançant el qual se sol·licita a aquest Tribunal que dicti la inconstitucionalitat de la disposició transitòria primera relativa a l'exempció de determinats requisits d'habitabilitat, i la disposició transitòria segona sobre la reducció del percentatge de la cessió obligatòria i gratuïta a favor dels comuns de la Llei d'ordenació del territori i l'urbanisme, per tal com es vulnerarien els articles 27, 33 i 80 de la Constitució i, per consegüent, declari la nul·litat de les dues disposicions esmentades;

Vista la Constitució, i especialment els articles 27, 33 i 80;

Vista la Llei qualificada del Tribunal Constitucional, i especialment el títol IV, capítols primer i segon;

Vist l'acte del Tribunal Constitucional del 17 de febrer del 2021 que va admetre a tràmit el recurs directe d'inconstitucionalitat 2021-1-L;

Vist l'escrit de contestació de la síndica general, registrat al Tribunal Constitucional el 5 de març del 2021;

Vist l'escrit de contestació del Ministeri Fiscal, registrat al Tribunal Constitucional el 5 de març del 2021;

Vistes les conclusions de les parts registrades al Tribunal Constitucional dins el termini atorgat;

Escollat l'informe del magistrat ponent, Sr. Dominique Rousseau;

1. Argumentació jurídica

1.1. Argumentació dels consellers generals recurrents

- Sobre els arguments relatius a la vulneració de l'article 80 de la Constitució

Els consellers generals recurrents consideren que les disposicions de la Llei 15/2020 que estableixen l'exempció temporal de determinats requisits d'habitabilitat per atorgar llicències de rehabilitació o de reforma per a condicionar edificis destinats íntegrament a habitatges en règim de lloguer i que redueixen el percentatge de la cessió obligatòria i gratuïta a favor dels comuns vulnereu de manera directa el principi de l'autonomia administrativa dels comuns i les seves competències en matèria d'urbanisme.

Els consellers generals recurrents fonamenten els seus arguments en l'article 80 de la Constitució que estableix que: "*Dins el marc de l'autonomia administrativa i financera dels Comuns, les seves competències són delimitades mitjançant Llei Qualificada, almenys en les matèries següents: (...) i) Urbanisme*".

També fonamenten els seus arguments en l'article 4.6 de la Llei qualificada de delimitació de competències dels comuns que disposa que són competències dels comuns: "*La definició de la política urbanística de la Parròquia dins el marc de la general de l'Estat, gestionant, fixant i aplicant els plans generals i parcials d'urbanització, les condicions d'edificabilitat i habitabilitat, les infraestructures viàries i de serveis i els equipaments comunals col·lectius*".

Conclouen que tant la Constitució com la Llei qualificada de delimitació de competències dels comuns donen de manera clara la competència als comuns pel que fa a la matèria d'urbanisme.

Ara bé, destaquen que el legislador ha votat mitjançant llei ordinària les disposicions impugnades que precisen les condicions d'exercici de competències comunals en matèria de rehabilitació o de reforma dels habitatges de lloguer i sobre la cessió obligatòria i gratuïta a favor dels comuns.

Aquestes precisions sobre les condicions d'exercici de les competències esmentades són una ingerència directa en la competència d'urbanisme dels comuns, els quals ja no són lliures de les seves decisions en aquesta matèria.

- Sobre els arguments relatius a la vulneració de l'article 27 de la Constitució

Els consellers generals recurrents consideren que la reducció fins a un zero per cent del percentatge de la cessió obligatòria i gratuïta a favor dels comuns vulnera l'article 27.1 de la Constitució.

D'acord amb aquesta article "*Es reconeix el dret a la propietat privada i a l'herència, sense altres limitacions que les derivades de la funció social de la propietat*".

També es fonamenten en l'article 31 que estableix que "*És funció de l'estat vetllar per la utilització racional del sòl i de tots els recursos naturals, amb la finalitat de garantir a tothom una qualitat de vida digna (...).*"

Així mateix, l'article 4.2 a) de la Llei general d'ordenació del territori i d'urbanisme, del 29 de desembre del 2000, modificada per la Llei 8/2006, del 21 de juny, per la Llei 6/2011, del 28 de juliol i per la Llei 16/2012, del 31 de juliol, estableix com a facultats de l'activitat d'ordenació amb relació al règim del sòl, vetllar per a la utilització racional del sòl en congruència amb l'interès públic i la funció social de la propietat, amb vista al manteniment d'una densitat i d'unes condicions d'habitatge que siguin compatibles amb el benestar general.

Aquestes normes, tant la constitucional com les legislatives, defineixen, segons el parer dels consellers generals recurrents, una funció social de la propietat privada que implica que l'exercici del dret a la propietat per part del propietari d'un terreny s'ha d'orientar en la preocupació per realitzar objectius socials i per satisfer l'interès social.

Així, l'obligació dels propietaris de cedir gratuïtament als comuns entre el 5% i el 15% dels seus terrenys permetria a aquests comuns configurar espais pel benestar general i realitzar la funció social del dret a la propietat, ja que l'interès personal dels propietaris del sòl es veuria equilibrat amb la realització d'objectius socials mitjançant aquesta cessió obligatòria i gratuïta a favor dels comuns.

Segons el parer dels consellers generals recurrents, aquest equilibri es veuria crebantat per les disposicions impugnades que redueixen al 0% el percentatge de cessió obligatòria i gratuïta a favor dels comuns, ja que els propietaris obtindrien el dret de treure profit dels seus béns sense tenir l'obligació de cedir un percentatge del sòl als comuns.

I, atès que aquest equilibri es veuria compromès, les disposicions impugnades acordarien als propietaris un privilegi que seria contrari a la funció social del dret a la propietat, reconegut a l'article 27 de la Constitució.

- Sobre els arguments relatius a la vulneració de l'article 33 de la Constitució

Els consellers generals recurrents consideren que la facultat d'eximir determinats requisits d'habitabilitat, establerts en la Llei general d'ordenament del territori i urbanisme, en l'atorgament de llicències de rehabilitació o de reforma vulnera el dret a un habitatge digne.

Es fonamenten en l'article 33 de la Constitució que estableix que "*Els poders públics han de promoure les condicions necessàries per fer efectiu el dret de tothom a gaudir d'un habitatge digne*".

Segons el parer dels consellers generals recurrents, aquesta norma constitucional defineix no només el dret fonamental a un habitatge, sinó també el dret fonamental a un habitatge decent, és a dir, que ofereixi a la persona que en gaudeixi, els serveis, la seguretat i les condicions higièniques i de confort que li permetin viure dignament.

Els requisits d'habitabilitat previstos a la Llei general d'ordenació del territori i d'urbanisme, del 29 de desembre del 2000, modificada per la Llei 8/2006, del 21 de juny, per la Llei 6/2011, del 28 de juliol i per la Llei 16/2012, del 31 de juliol, i al Reglament de construcció, del 26 de febrer del 2003, modificat pel Govern el 8 d'abril del 2009, modificat posteriorment el 5 d'octubre del 2011 per adaptar-

lo a la Llei 6/2011, del 28 de juliol, i igualment modificat el 18 de novembre del 2015, i modificat finalment l'11 de maig del 2016, tenien precisament la finalitat de conformar aquest dret com el dret a un habitatge digne.

Ara bé, permetent l'exempció de determinats requisits d'habitabilitat a aquells propietaris que sol·licitessin la rehabilitació o la reforma dels seus béns, la disposició transitòria primera de la Llei 15/2020 vulnera el dret a un habitatge digne, consagrat a l'article 33 de la Constitució.

- Per tots aquests motius, els consellers generals recurrents sol·liciten a aquest Tribunal que declari la inconstitucionalitat de la disposició transitòria primera i de la disposició transitòria segona per ser contràries als articles 80, 27 i 33 de la Constitució i, per consegüent, que en declari la seva nul·litat.

1.2. Argumentació de la síndica general

- Sobre els arguments relatius a la vulneració de l'article 80 de la Constitució

La síndica general destaca que l'article 80 de la Constitució no estableix el principi de l'autonomia política dels comuns, la qual els permetria un autogovern independent de les lleis, sinó que estableix una autonomia administrativa i financera, en què el seu poder normatiu s'ha d'exercir dins el marc fixat per les lleis.

Es fonamenta en aquest article que disposa que les competències dels comuns són delimitades mitjançant llei qualificada i que el seu exercici en matèria d'urbanisme s'ha d'efectuar "*dins el marc general de l'Estat*".

També es fonamenta en l'article 79.1 de la Constitució, d'acord amb el qual "*Els Comuns, com a òrgans de representació i administració de les Parròquies, són corporacions públiques amb personalitat jurídica i potestat normativa local, sotmesa a la llei (...)*".

Aquestes disposicions constitucionals organitzen una autonomia comunal que s'exerceix dins el marc fixat per la llei nacional i no s'exerceix de manera externa a les lleis del Principat.

Així, la llei qualificada de delimitació de competències dels comuns, del 4 de novembre de 1993, atribueix als comuns, d'acord amb l'article 80 de la Constitució, competències en matèria d'urbanisme, precisant en l'article 4.6 que "*La definició de la política urbanística de la Parròquia dins el marc de la general de l'Estat, gestionant, fixant i aplicant els plans generals i parcials d'urbanització, les condicions d'edificabilitat i habitabilitat, les infraestructures viàries i de serveis i els equipaments comunals col·lectius*".

Si bé aquesta llei qualificada atribueix als comuns la competència en matèria d'urbanisme, reserva a la llei ordinària la potestat de determinar el marc general legislatiu que els comuns hauran de respectar en l'exercici de les seves competències en matèria d'urbanisme.

Pel fet de fixar normes derogatòries i temporals sobre el percentatge de cessió obligatòria i gratuïta a favor dels comuns dels terrenys per construir habitatges destinats a lloguer, les disposicions impugnades lluny de vulnerar l'article 80 de la Constitució, respecten el marc constitucional que aquest article mateix estableix.

- Sobre els arguments relatius a la vulneració de l'article 33 de la Constitució

La síndica general destaca que aquest article, d'acord amb el qual "*Els poders públics han de promoure les condicions necessàries per fer efectiu el dret de tothom a gaudir d'un habitatge digne*", està ubicat al capítol V del títol II de la Constitució que tracta "*Dels drets i principis econòmics, socials i culturals*".

Per consegüent, el dret a l'habitatge no es pot qualificar de dret fonamental en la mesura en què la Constitució tracta "*Dels drets fonamentals de la persona i de les llibertats públiques*" al seu capítol III del títol II.

Aquesta ubicació diferent en l'ordenament constitucional andorrà és important, ja que els drets inscrits en el capítol III esmentat "*vinculen immediatament els poders públics a títol de dret directament aplicable*" quan els drets inscrits al capítol V "*només poden ésser invocats en els termes fixats per l'ordenament jurídic*" -article 39 de la Constitució.

Altrament dit, el legislador disposa d'un marge de llibertat limitat pel que fa als drets fonamentals continguts al capítol III del títol II de la Constitució, però d'una llibertat d'acció més àmplia pel que fa a la regulació dels drets socials inscrits al capítol V d'aquest mateix títol.

Perquè el legislador disposa d'aquest marge d'acció més ampli, pot facilitar l'accés al mercat de l'habitatge de lloguer i pot optar per determinar l'exempció de determinats requisits d'habitabilitat per aquelles llicències de reforma o de rehabilitació d'edificis que es destinin a lloguer i per oferir la possibilitat d'un percentatge reduït de cessió obligatòria i gratuïta per a les construccions que tinguin el mateix destí.

Aquestes disposicions transitòries demostren l'esforç del legislador per assegurar el compliment del dret establert a l'article 33 de la Constitució, i, per consegüent, no el vulneren.

- Sobre els arguments relatius a la vulneració de l'article 27.1 de la Constitució

La síndica general considera que la reducció del 0% de la cessió obligatòria i gratuïta a favor dels comuns en el marc de la construcció d'edificis destinats a habitatges de lloguer no vulnera l'article 27.1 de la Constitució.

Reiterant els arguments desenvolupats en els apartats anteriors, afegeix que aquesta reducció és temporal i, a més, no és una obligació per als comuns, sinó únicament una possibilitat que se'ls hi ofereix.

Considera igualment que, d'acord amb la Llei, aquesta cessió del 0% està condicionada al fet que la construcció d'immobles es dediqui en exclusiva a habitatges de lloguer i que si el propietari que hagués pogut beneficiar-se d'aquesta reducció canviés el destí de l'edificació abans de 10 anys, haurà d'efectuar la cessió obligatòria del sòl al comú pertinent o el seu equivalent econòmic, sense reducció, d'acord amb el percentatge vigent al moment de l'atorgament de la llicència.

Per tant, conclou que la finalitat de les disposicions transitòries impugnades és la de facilitar l'accés al mercat de l'habitatge en arrendament i no vulneren l'article 27.1 de la Constitució.

- Per tot això que s'acaba d'exposar, demana al Tribunal Constitucional que desestimi aquest recurs i que declari la conformitat de la Llei 15/2020, del 26 de novembre, de mesures urgents en matèria d'arrendaments de finques urbanes i de millora del poder adquisitiu, a la Constitució.

1.3. Argumentació del Ministeri Fiscal

- Sobre la naturalesa del control de constitucionalitat de les lleis

El Ministeri Fiscal recorda que les lleis han de beneficiar d'una presumpció de constitucionalitat, en la mesura en què són "*expressió directa del principi democràtic encarnat per la representació popular que exerceix el Consell general*".

També recorda que el control de constitucionalitat no té per objecte apreciar la pertinència política de les lleis, sinó que únicament ha de verificar si els preceptes impugnats són o no són conformes a la Constitució, privilegiant aquelles interpretacions que concloguin a la conformitat.

- Sobre els arguments relatius a la vulneració de l'article 80 de la Constitució

El Ministeri Fiscal considera que l'article 80 de la Constitució no converteix l'urbanisme en una competència exclusiva dels comuns, la qual vetaria qualsevol competència del legislador en aquesta matèria.

Es fonamenta en les sentències constitucionals, en particular en la sentència del 14 de març del 2017, recaiguda en la causa 2017-2-L, i, en la sentència del 22 de juny del 2001, recaiguda en la causa 2001-1-L, que van declarar que la competència dels comuns en matèria d'urbanisme no exclouïa la de l'Estat en aquesta matèria.

Destaca que l'article 79.1 de la Constitució precisa que les competències dels comuns s'exerceixen d'acord amb les lleis i observa que l'article 50 de la Constitució pel fet de definir el Consell General com a una cambra "*que expressa la representació mixta i paritària de la població nacional i de les set Parròquies*" dona a les lleis una legitimitat plena per regular les matèries que afecten les competències dels comuns.

En aquest cas concret, posa en relleu que la reducció del percentatge de cessió obligatòria al 0% és temporal i que els comuns no han d'acollir-s'hi preceptivament, ja que es tracta d'una mera opció.

Recorda que aquesta mateixa reducció ja es va preveure a la Llei general d'ordenació del territori i urbanisme, del 29 de desembre del 2000, modificada per la Llei 8/2006, del 21 de juny, per la Llei 6/2011, del 28 de juliol i per la Llei 16/2012, del 31 de juliol, i al Reglament de construcció, del 26 de febrer del 2003, i que els comuns van utilitzar aquesta possibilitat.

Per consegüent, el Ministeri Fiscal, considera que les disposicions impugnades no vulneren l'article 80 de la Constitució.

- Sobre els arguments relatius a la vulneració dels articles 27 i 33 de la Constitució

El Ministeri Fiscal fa palès que els articles 27 i 33 de la Constitució es troben al capítol V del títol II de la Constitució i que el dret a la propietat i el dret a un habitatge digne no poden ser qualificats de drets fonamentals, només podent ser-ho aquells que figuren al capítol III del títol II de la Constitució.

Destaca que per tal de qualificar el dret a l'habitatge com a "*digne i adequat*" i per tal de justificar la funció social del dret a la propietat, els consellers generals recurrents fan referència a l'article 47 i a l'article 128 de la Constitució espanyola.

I, considera que el control de constitucionalitat ha de realitzar-se en el marc de la Constitució andorrana, la qual en relació amb els drets esmentats difereix de la Constitució espanyola.

Posa en relleu que la reducció del percentatge de cessió obligatòria fins al 0% es veu compensada per l'obligació dels propietaris de destinar els immobles a habitatges per a arrendament durant un període com a mínim de 10 anys.

Aquesta limitació del dret a la propietat és, segons el seu parer, la manifestació de la presa en consideració per part del legislador de la funció social del dret a la propietat.

Per acabar, destaca que l'exempció de determinats requisits d'habitabilitat per a les autoritzacions de rehabilitació o de reforma són temporals i fan referència a elements la naturalesa dels quals no du a qualificar els habitatges d'indignes.

Per tant, el Ministeri Fiscal considera que les disposicions impugnades no vulneren ni l'article 27, ni l'article 33 de la Constitució.

- Sobre la base d'aquests motius, demana al Tribunal Constitucional que desestimi tots els punts d'aquest recurs directe d'inconstitucionalitat i que declari que les disposicions impugnades de la Llei 15/2020 són conformes a la Constitució.

2. Fonaments jurídics del Tribunal Constitucional

2.1. Sobre la naturalesa del control de constitucionalitat de les lleis

D'acord amb l'apartat 1 de l'article 1 de la Constitució, "*Andorra és un Estat independent, de Dret, Democràtic i Social*" i, d'acord amb l'apartat 3 d'aquest mateix article "*La sobirania resideix en el Poble Andorrà, que l'exerceix per mitjà de les diferents classes de participació i de les institucions que estableix aquesta Constitució*".

El Tribunal Constitucional és una d'aquestes institucions i, d'acord amb l'article 95.1 del text constitucional, "*actua jurisdiccionalment*" i "*és l'intendent suprem de la Constitució*".

Si bé el Tribunal Constitucional és una institució de l'Estat andorrà, l'article 95 esmentat no li atorga unes potestats generals d'apreciació i de decisió idèntiques a les del Consell General.

Com a "*intendent suprem de la Constitució*", l'article 95 esmentat només li atorga la competència de pronunciar-se sobre la conformitat de les lleis impugnades a la Constitució per garantir d'aquesta manera que la llei expressi la voluntat general dins el respecte de la Constitució.

2.2. Sobre la vulneració de l'article 80 de la Constitució

El títol VI de la Constitució, i més concretament, els articles 79 i 80 defineixen l'organització territorial

del Principat d'Andorra sobre la base de tres normes: una norma constitucional que reconeix a l'article 79 esmentat el principi d'autogovern dels comuns, una norma legislativa qualificada, la qual, segons l'article 80, delimita les competències dels comuns enumerades en aquest mateix article, i, una norma legislativa ordinària que determina les condicions d'exercici de les competències reconegudes als comuns.

El principi d'autogovern dels comuns enunciat a l'article 79 de la Constitució i les matèries atribuïdes als comuns per l'article 80.1 de la Constitució fan part de les normes constitucionals de referència que vinculen al legislador.

Aquestes mateixes normes constitucionals donen al legislador la potestat de determinar les modalitats d'exercici de les competències reconegudes als comuns i de garantir el marc general de l'acció de l'Estat a condició que aquestes intervencions legislatives no infringeixin el principi d'autogovern.

Per tant, correspon al Tribunal Constitucional, en el marc de la presentació d'un recurs directe d'inconstitucionalitat, confrontar les disposicions constitucionals als preceptes impugnats de la Llei per tal de determinar si aquests han vulnerat o no han vulnerat el principi d'autogovern dels comuns.

En aquest cas concret, de les disposicions transitòries impugnades es desprèn que són derogacions temporals de les normes generals establertes a la Llei general d'ordenació del territori i urbanisme, del 29 de desembre del 2000, modificada per la Llei 8/2006, del 21 de juny, per la Llei 6/2011, del 28 de juliol i per la Llei 16/2012, del 31 de juliol.

Pel que fa a la reducció del percentatge de la cessió obligatòria i gratuïta a favor dels comuns, no es tracta d'una obligació imposada als comuns, sinó d'una opció que deixa als comuns la llibertat de determinar el percentatge de cessió que pot anar d'un 0% a un 15%.

Pel que fa a l'exempció de determinats requisits d'habitabilitat en el moment d'atorgar llicències de reforma o de rehabilitació, aquesta no és manifestament contrària a l'objectiu de l'interès general que el legislador ha de perseguir per assegurar a totes les persones un accés al mercat de l'arrendament.

Dels treballs preparatoris i de l'exposició de motius de la Llei impugnada es desprèn que el legislador va fonamentar aquestes derogacions en el fet que eren necessàries per fer front a la crisi de l'habitatge de lloguer a Andorra.

No correspon al Tribunal Constitucional valorar l'opció adoptada pel legislador, atès que no està establert que aquesta opció avui impugnada restringeixi l'autogovern dels comuns fins al punt de menystenir els articles 79 i 80 de la Constitució, ja que la reducció del 0% de la cessió obligatòria i gratuïta és tan sols una facultat atribuïda als comuns i que l'exempció temporal dels diversos requisits d'habitabilitat persegueix un objectiu d'interès general.

2.3. Sobre la vulneració de l'article 27 de la Constitució

De conformitat amb el seu apartat primer aquest article disposa que "*Es reconeix el dret a la propietat privada i a la l'herència, sense altres limitacions que les derivades de la funció social de la propietat*", i a l'apartat segon disposa que "*Ningú no pot ésser privat dels seus béns o drets, si no és per causa justificada d'interès públic, mitjançant la justa indemnització i d'acord amb el procediment*

establert per la llei".

Fent referència aquests dos apartats a la funció social i a l'interès general com a motiu per limitar l'exercici del dret de propietat, l'article 27 caracteritza el valor constitucional del dret a la propietat mitjançant les seves finalitats i les seves condicions d'exercici vinculades a l'interès general.

El marc constitucional andorrà del dret a la propietat es recolza en tres elements: el dret de propietat té valor constitucional; el legislador pot aportar limitacions al dret de propietat en nom de la seva funció social i de l'interès general; i les seves limitacions no poden afectar o desnaturalitzar l'abast del dret a la propietat.

Les disposicions impugnades tenen per objecte permetre als comuns la reducció de fins a un 0% del percentatge de cessió obligatòria i gratuïta del sòl per a la construcció d'edificis d'habitatges destinats a l'arrendament per a residència habitual i permanent.

La Llei sotmet aquesta possibilitat de reducció al respecte de diverses condicions: a) les sol·licituds de construcció s'han de presentar al comú dins el termini de 20 mesos a comptar de la data de publicació al BOPA del decret comunal que estableixi la reducció, o bé han d'estar en curs de tramitació administrativa en el moment de la data de publicació al BOPA del decret comunal esmentat; b) les llicències s'han d'atorgar dins el termini de 3 mesos a comptar de la data de presentació al comú de la sol·licitud de construcció; c) les obres s'han d'iniciar en un termini màxim de 5 mesos a comptar de la data d'atorgament de la llicència; d) les obres s'han de dur a terme en els terminis d'execució previstos en la llicència, sense dret de pròrroga i en cap cas no han de superar el termini de 3 anys; i, e) les obres han de tenir com a finalitat construir un edifici per ser destinat íntegrament a habitatges plurifamiliars en règim de lloguer residencial, amb les úniques excepcions possibles de locals comercials a la planta baixa, de locals comercials conjuntament a la planta baixa i a la primera planta i/o al soterrani, d'aparcaments i/o trasters o magatzems al soterrani, i d'una única unitat immobiliària per a l'habitatge principal de la persona propietària de l'edifici, durant un període, com a mínim, de 10 anys a comptar de l'atorgament de les cèdules d'habitabilitat corresponents.

La Llei també preveu sancions en cas de no respectar-se aquestes condicions: *"En el cas que una llicència s'hagi acollit a la reducció del percentatge de cessió obligatòria de sòl i la propietat vulgui canviar el destí de l'edificació de forma diferent a la que va generar el dret a reducció abans dels deu (10) anys posteriors a l'obtenció de les cèdules d'habitabilitat, el titular ha d'efectuar la cessió obligatòria del sòl al comú, o l'equivalent econòmic, sense reducció, d'acord amb el percentatge vigent al moment de l'atorgament de la llicència. No es poden atorgar llicències de canvi d'ús -ni urbanístiques, ni tributàries-, sense el compliment previ de dita obligació de cessió.*

Tanmateix, en el cas que una llicència s'hagi acollit a la reducció del percentatge de cessió obligatòria de sòl i l'execució de l'obra incompleixi les lletres c) o d) anteriors, el comú ha de decretar la suspensió de la llicència fins que el titular efectui la cessió obligatòria del sòl al comú, o aboni l'equivalent econòmic, sense reducció, d'acord amb el percentatge vigent al moment de l'atorgament de la llicència".

El mecanisme de la possibilitat d'una reducció transitòria del 0% de la cessió obligatòria del sòl va aparellada a l'obligació per part dels propietaris que es vulguin acollir a aquesta reducció, de construir edificis destinats a l'arrendament d'habitatges sense poder canviar aquesta destinació durant un període de 10 anys i, cas de no respectar aquesta obligació hauran d'efectuar la cessió obligatòria del sòl al comú, o l'equivalent econòmic.

Lluny d'infringir les finalitats de l'article 27 de la Constitució, el legislador ha definit unes condicions d'exercici del dret a la propietat que permeten facilitar l'accés de més persones al mercat de l'habitatge de lloguer i ha satisfet d'aquesta manera, d'acord amb els apartats primer i segon de l'article 27 esmentat, la funció social i l'interès general.

2.4. Sobre la vulneració de l'article 33 de la Constitució

D'acord amb els termes de l'article 4 de la Constitució, *"La Constitució reconeix que la dignitat humana és intangible i, en conseqüència, garanteix els drets inviolables i imprescriptibles de la persona, els quals constitueixen el fonament de l'ordre polític, la pau social i la justícia"*.

De conformitat amb l'article 33 de la Constitució *"Els poders públics han de promoure les condicions necessàries per fer efectiu el dret de tothom a gaudir d'un habitatge digne"*.

Amb aquestes paraules, el constituent andorrà no només va encomanar als poders públics que asseguressin les condicions necessàries per permetre a tothom gaudir d'un habitatge, sinó que va precisar que aquest habitatge havia de ser *"digne"*, donant d'aquesta manera, en matèria d'habitatge, tot el seu abast a la intangibilitat de la dignitat humana, reconeguda a l'article 4 de la Constitució.

Així com el dret a la propietat, inscrit a l'article 27 del capítol V del títol II de la Constitució, té valor constitucional, el dret a un habitatge digne, inscrit a l'article 33 d'aquest mateix capítol també té valor constitucional.

Segons els termes de l'article 39.3 de la Constitució *"Els drets del capítol V conformen la legislació i l'acció dels poders públics, però només poden ésser invocats en els termes fixats per l'ordenament jurídic"*; i, l'article 40 de la Constitució precisa que *"La regulació de l'exercici dels drets reconeguts en aquest Títol només es pot dur a terme per llei. Els drets dels capítols III i IV s'han de regular mitjançant lleis qualificades"*.

Per consegüent, corresponia al legislador ordinari adoptar les disposicions que expressen l'esforç dels poders públics per assegurar a totes les persones el benefici d'un habitatge digne.

En aquest cas concret, les disposicions transitòries impugnades tenien per objecte l'exempció de determinats requisits d'habitabilitat per aquells propietaris d'edificis que els rehabilitessin o els reformessin.

De la Llei impugnada es desprèn que aquesta exempció és transitòria, que està sotmesa a la condició que la rehabilitació o la reforma dels edificis estigui íntegrament destinada a habitatges plurifamiliars en règim de lloguer residencial i que aquesta exempció no afecta als elements substancials de l'habitatge pròpiament dits.

Per tal com fixa el marc d'actuació, així com els articles 39 i 40 de la Constitució li ho permeten, el legislador ordinari no ha infringit de manera manifesta el deure dels poders públics d'esforçar-se per assegurar les condicions necessàries per permetre que tothom pugui beneficiar-se d'un habitatge digne, ja que aquest marc d'actuació té com a objectiu facilitar l'accés al mercat de l'arrendament al nombre més gran possible de ciutadans.

2.5. Sobre l'exercici del control de constitucional en aquest cas concret

De tot això que s'acaba d'exposar se'n deriva que les disposicions transitòries primera i segona de la Llei 15/2020 no vulneren ni l'article 80, ni l'article 27, ni l'article 33 de la Constitució.

Per consegüent, aquest recurs directe d'inconstitucionalitat ha de ser íntegrament desestimat.

Decisió:

En atenció a tot allò que s'ha exposat, el Tribunal Constitucional, per l'autoritat que li confereix la Constitució del Principat d'Andorra,

Ha decidit:

1. Desestimar en tots els seus punts el recurs directe d'inconstitucionalitat presentat pels consellers generals Srs. Pere López Agràs, Judith Salazar Álvarez, Susanna Vela Palomares, Jordi Font Mariné, Joaquim Miró Castillo, Roger Padreny Carmona i Carles Sánchez Rodríguez.
2. Declarar que la disposició transitòria primera i la disposició transitòria segona de la Llei 15/2020, del 26 de novembre, de mesures urgents en matèria d'arrendaments de finques urbanes i de millora del poder adquisitiu, són conformes als articles 80, 27 i 33 de la Constitució.
3. Publicar aquesta sentència, d'acord amb allò que disposa l'article 5 de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional, al Butlletí Oficial del Principat d'Andorra.

I així, per aquesta sentència nostra, que ha de ser notificada a la representació processal dels consellers generals recurrents i a la síndica general, i que ha de ser comunicada al Ministeri Fiscal, ho pronunciem, manem i signem a Andorra la Vella, el 19 d'abril del 2021.

Josep-D. Guàrdia Canela
President

Jean-Yves Cullet
Vicepresident

Joan Manel Abril Campoy
Magistrat

Dominique Rousseau
Magistrat

