|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 30/2018 |
| Fecha | de 20 de marzo de 2018 |
| Sala | Pleno |
| Magistrados | Don Juan José González Rivas, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narváez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho, don Cándido Conde-Pumpido Tourón y doña María Luisa Balaguer Callejón. |
| Núm. de registro | 5425-2017 |
| Asunto | Recurso de inconstitucionalidad 5425-2017 |
| Fallo | En relación con la Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda en la Comunidad Valenciana:1º Levantar la suspensión de los artículos 5.3 [letra b)]; 6.1, en la medida en que establece la acción pública frente a los órganos jurisdiccionales; 14; 15; 16; 18; 19; 23, en relación exclusivamente con el suministro de gas y electricidad (apartados tercero y quinto); 30; 31; 33 [apartado segundo y apartado tercero, letras b y g)]; anexo I y anexo II.2º Mantener la suspensión de los artículos 12 y 13. |

**AUTO**

 **I. Antecedentes**

1. Mediante escrito presentado en el registro general de este Tribunal el día 8 de noviembre de 2017, el Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 5.3 [letra b)]; 6.1, en la medida en que establece la acción pública frente a los órganos jurisdiccionales; 12; 13; 14; 15; 16; 18; 19; 23, en relación exclusivamente con el suministro de gas y electricidad (apartados tercero y quinto); 30; 31; 33 [apartado segundo y apartado tercero, letras b) y g)]; anexo I y anexo II de la Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda de la Comunidad Valenciana.

En el recurso se invocan los artículos 161.2 CE y 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) a fin de que se produzca la suspensión de la aplicación de los preceptos impugnados.

2. Por providencia de 3 de octubre de 2017, el Pleno del Tribunal Constitucional, a propuesta de la Sección Cuarta, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad, dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el artículo 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado así como a la Generalitat Valenciana y a las Cortes Valencianas, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes. Asimismo, se tuvo por invocado por el Presidente del Gobierno el artículo 161.2 LOTC, lo que, a su tenor y conforme dispone el artículo 30 LOTC, produce la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados para las partes del proceso y, desde el día en que aparezca publicada la suspensión en el “Boletín Oficial del Estado”, para los terceros. Por último, también se ordenó publicar la incoación del recurso en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Diari Oficial de la Generalitat Valenciana”.

3. La Presidenta del Congreso de los Diputados, mediante escrito registrado el día 7 de diciembre de 2017, comunicó que la Mesa de la Cámara, en su reunión del día 5 de diciembre, había acordado la personación en este procedimiento y dio por ofrecida su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC. Por escrito registrado en el Tribunal el día 13 de diciembre de 2017, el Presidente del Senado se expresó en iguales términos.

4. Por escrito registrado el día 20 de octubre de 2017, la Directora General de la Abogacía General de la Generalitat Valenciana, en la representación que legalmente ostenta, presentó escrito de personación y solicitó una prórroga del plazo otorgado para formalizar el escrito de alegaciones.

5. Por providencia de 15 de diciembre de 2017, el Pleno acordó incorporar a las actuaciones el escrito presentado por la Directora General de la Abogacía General de la Generalitat Valenciana y prorrogar en ocho días el plazo concedido.

6. Por escrito registrado el día 19 de diciembre de 2017, el Letrado de Las Cortes Valencianas, en la representación que legalmente ostenta, presentó escrito de personación y solicitó una prórroga del plazo otorgado para formalizar el escrito de alegaciones.

7. Por providencia de 20 de diciembre de 2017, el Pleno acordó incorporar a las actuaciones el escrito presentado por el Letrado de Las Cortes Valencianas y prorrogar el plazo concedido.

8. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 15 de enero de 2018, el Letrado de las Cortes Valencianas presentó sus alegaciones solicitando la desestimación del recurso de inconstitucionalidad.

9. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 16 de enero de 2018, el Abogado General de la Generalitat Valenciana presentó sus alegaciones solicitando la desestimación del recurso de inconstitucionalidad. Mediante otrosí instó que, sin agotar el plazo de los cinco meses ex artículos 161.2 CE y 30 LOTC, este Tribunal acordase el levantamiento de la suspensión de los preceptos impugnados, en coherencia con el principio de presunción de legitimidad de las normas. Asimismo, señala que los preceptos recurridos tienen como finalidad atender las necesidades de familias en situación de vulnerabilidad, por lo que no resulta difícil pensar en perjuicios al interés general o a terceros, siendo, por el contrario, los perjuicios que la norma cause de carácter económico y, por tanto, fácilmente resarcibles.

10. Por providencia de 17 de enero de 2018, el Pleno acordó incorporar a los autos ambos escritos de alegaciones y, en cuanto a la solicitud formulada por el Abogado General de la Generalitat Valenciana en el otrosí, sobre la suspensión de los preceptos objeto del recurso, oír al Abogado del Estado y a las Cortes Valencianas para que, en el plazo de cinco días, expusieran lo que consideraran conveniente.

11. El Abogado del Estado, mediante escrito registrado en este Tribunal con fecha de 25 de enero de 2018, evacuó el trámite conferido interesando el mantenimiento de la suspensión, por los motivos que, sintéticamente, se exponen a continuación.

Comienza señalando que el Tribunal Constitucional tiene declarado que, para la resolución de este tipo de incidentes, es necesario ponderar, de un lado, los intereses implicados, tanto el general y público como el particular o privado de las personas afectadas, y, de otro, los perjuicios de imposible o difícil reparación que se irrogan del mantenimiento o levantamiento de la suspensión. Esta valoración debe hacerse mediante el examen de las situaciones de hecho creadas y al margen de la viabilidad de las pretensiones contenidas en la demanda (ATC 88/2008, de 2 de abril, FJ 2, con cita de otros). En fin, para el Abogado del Estado ha de procederse a considerar la gravedad de los perjuicios que originarían las situaciones de hecho que, previsiblemente, se producirían en caso de que se levantara o se mantuviera la suspensión. Aunque el Tribunal Constitucional se refiere a las situaciones de hecho creadas, la realidad es que lo que con más frecuencia se ha de examinar son las situaciones de hecho que, con cierto grado de previsibilidad, puedan producirse en el caso de levantarse la suspensión. Así, el Abogado del Estado estima indudable que lo que habrá de dilucidarse es si la hipótesis que formula respecto a la probabilidad de los perjuicios que ocasionaría la aplicación de la norma recurrida está lo suficientemente fundada.

Recuerda el escrito que se impugnan dos bloques diferenciados de preceptos: por una parte los preceptos que directamente se relacionan con la función social de la vivienda y, por otro, los preceptos que establecen medidas para paliar la pobreza energética.

a) En relación con el primer bloque de preceptos impugnados, los relativos a la función social de la vivienda, argumenta el escrito del Abogado del Estado los graves e irreparables perjuicios que habría de ocasionar el levantamiento de la suspensión de la vigencia de los preceptos referidos, con fundamento en una serie de informes que acompaña.

Así, destaca que, en el informe que se acompaña del Ministerio de Economía y Competitividad, se ofrecen las razones que avalan el mantenimiento de la suspensión de las normas sobre vivienda impugnadas, teniendo exclusivamente en cuenta los perjuicios de imposible o difícil reparación que su eficacia puede producir. Junto con este documento, se adjuntan dos informes, uno emitido por el Banco de España de fecha 22 de septiembre de 2016, y otro de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Justicia de fecha de 17 noviembre de 2017. Subraya el Abogado del Estado que todas estas instancias referidas, así como la Comisión Europea y el sector financiero (asociaciones que representan a bancos y cajas de ahorro) son unánimes a la hora de valorar negativamente el considerable impacto que esta medida tiene sobre la situación financiera de las entidades, el crédito hipotecario, el mercado de cédulas hipotecarias y en los compromisos internacionales asumidos por España, fundamentalmente el memorando de entendimiento firmado el 20 de julio de 2012 y su seguimiento, en el marco de la ayuda financiera otorgada a nuestro país por la Unión Europea.

En dichos informes se acreditan, a juicio del Abogado del Estado, las consecuencias negativas para el interés público y para el sector financiero, en caso de que se levantara la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados en este recurso de inconstitucionalidad, resultando especialmente preocupante el impacto de la norma valenciana en la actividad y en el plan de negocio de la Sociedad de gestión de activos procedentes de la reestructuración bancaria (SAREB), instrumento clave del programa de reestructuración del sector financiero español, derivado de los compromisos internacionales adquiridos por nuestro país en el marco de la asistencia financiera recibida en 2012, por el efecto acumulativo de las iniciativas autonómicas con el mismo contenido. En concreto, el levantamiento de la suspensión podría acarrear perjuicios de muy difícil reparación, por cuanto afecta de modo directo y expreso a la finalidad y actividad de SAREB, cuyo éxito es garantía de que la reestructuración de las entidades de crédito, que se ha realizado en los últimos meses, se lleve a cabo mediante un adecuado reparto de costes y minimizando el riesgo para los contribuyentes.

Asimismo, señala el Abogado del Estado, que la eventual aplicación de los preceptos de la Ley impugnada puede determinar un incremento de los costes de reestructuración asumidos por el Estado, sin añadir un mayor nivel de protección social a los deudores hipotecarios sin recursos respecto de la ya garantizada por la normativa estatal en vigor.

Así, tras examinar los preceptos impugnados, señala el Abogado del Estado cómo la proliferación de normas autonómicas con impacto en la estabilidad del sistema financiero español es cada vez más amplio. Tras enumerar las diferentes normas autonómicas similares a la aquí impugnada, recuerda el Abogado del Estado que este Tribunal ha acordado el mantenimiento de la suspensión de la mayoría de los preceptos impugnados y reproduce los argumentos recogidos en los AATC 69/2014, FJ 10; 115/2014, FJ 5; 144/2016 y 160/2016.

Examina, a continuación, los intereses particulares afectados por el mantenimiento de la suspensión. Sostiene el Abogado del Estado que el mantenimiento de la suspensión no causará perjuicio a las personas en situación de especial vulnerabilidad social, pues el Estado ya ha reaccionado ante esta realidad y la concurrencia de las medidas adoptadas por la Ley autonómica, lejos de coadyuvar al objetivo de mejorar la situación de las personas que no disponen de vivienda, pueden resultar en su perjuicio.

Para el Abogado del Estado la coexistencia de dos regímenes —estatal y autonómico/foral— con idéntica finalidad, pero distinta articulación jurídica, hace previsible que surjan conflictos de aplicación que pongan en riesgo, tanto la deseable seguridad jurídica como la propia finalidad de protección perseguida por estas normas.

Prosigue el escrito del Abogado del Estado examinando el fundamento de los perjuicios irreparables al interés general que produciría el levantamiento de la suspensión y que se acreditarían por los informes aportados. Afirma, al respecto, que la aplicación de la ley impugnada es susceptible de causar graves perjuicios al sistema financiero español.

Así, señala, en primer lugar, el riesgo de incumplimiento de los compromisos de nuestro país de carácter internacional, pues si bien el memorando de entendimiento sobre condiciones de política sectorial financiera de 20 de julio de 2012 finalizó con éxito en enero de 2014, el Reino de España —mientras no devuelva, al menos, el 75 por 100 de la ayuda financiera recibida del mecanismo europeo de estabilidad— se encuentra dentro del denominado marco de vigilancia post-programa.

De acuerdo con el escrito del Abogado del Estado, la Comisión Europea señaló que el Decreto-ley 6/2013 de la Junta de Andalucía había generado incertidumbres legales y económicas sobre los bancos españoles, con posibles efectos negativos sobre la estabilidad del sistema financiero español en su conjunto, ya de forma directa (por las posibles sanciones a entidades de crédito y la medida de expropiación temporal del uso de las viviendas dadas en garantía), ya de forma indirecta (por la reducción del apetito inversor en el sector inmobiliario español y el deterioro del valor de las carteras de las entidades de crédito y de la capacidad de estas de financiarse mediante cédulas hipotecarias).

Igualmente, señala que la Comisión Europea destacó, también, el potencial impacto negativo de iniciativas autonómicas de protección de los deudores hipotecarios para las actividades de la SAREB, tanto de forma directa (sanciones por inmuebles deshabitados) como indirecta (por el aumento de la incertidumbre que puede desincentivar las ofertas de potenciales compradores y deteriorar el valor de la cartera de activos de la SAREB).

Las inquietudes manifestadas por las autoridades internacionales sobre el impacto de la Ley impugnada son compartidas por el Banco de España. Teniendo en cuenta lo anterior, afirma el Abogado del Estado que la aplicación de los preceptos objeto de suspensión de la ley impugnada puede determinar un incremento de los costes de reestructuración asumidos por el Estado.

Para el Abogado del Estado nada se opone a que las normas autonómicas contemplen actuaciones complementarias, por ejemplo la financiación con sus recursos económicos a las personas familias en dificultades, pero lo que no pueden prever son mecanismos que interfieran y perjudiquen las medidas adoptadas por el Estado.

Sigue destacando el escrito que, en ese contexto, las disposiciones de la norma valenciana inciden directamente, desde un punto de vista económico, sobre un instrumento de reestructuración creado por ley estatal y financiado parcialmente por el Estado a través del fondo de reestructuración ordenada bancaria. Parece claro que la Ley 2/2017 supone, al menos parcialmente, la disposición indirecta de fondos públicos estatales para costear medidas de protección social autonómicas que pueden llegar a incrementar el coste económico de las medidas estatales. Asimismo, la aplicación de algunas disposiciones de la Ley 2/2017 y, en particular, el deber de ceder el derecho de uso de determinadas viviendas titularidad de la SAREB, podría lastrar las iniciativas de venta de carteras de activos, en detrimento del objetivo último de la SAREB y generar mayor incertidumbre, por deterioro del valor de dichas carteras. Conviene señalar, en este punto, que, conforme al informe de la Comisión Europea de mayo de 2015 sobre España, uno de los principales retos a los que se enfrenta la SAREB es desinvertir su cartera de activos maximizando el valor, reto que se considera “significativo”.

Las medidas introducidas por los preceptos impugnados suponen un deterioro de la posición financiera de las entidades de crédito, en tanto que suponen un coste directo para estas o implican un deterioro del valor de determinadas partidas en sus balances. De acuerdo con el escrito del Abogado del Estado, debe tenerse en cuenta que la ley afecta particularmente a las entidades financieras y por ello este sector se verá especialmente afectado en la medida en que recibe, como consecuencia de ejecuciones hipotecarias o de convenios con los deudores hipotecarios, un porcentaje elevado de viviendas.

El Abogado del Estado insiste que no se trata de una norma aislada, sino que se une a otras similares aprobadas en los últimos años a nivel autonómico que, de mantenerse en vigor, podrían agravar aún más, de forma combinada, los efectos negativos para el sector financiero.

El artículo 12 de la Ley 2/2017 establece, en caso de extinción del contrato de compraventa con motivo de procedimientos de ejecución hipotecaria de la vivienda habitual y única y siempre que no se hubiese concedido una medida estatal de moratoria, la obligación de la entidad financiera, inmobiliaria o sociedad de gestión de activos, que resulte adjudicataria del remate y el derecho del propietario comprador y deudor que se encuentre en situación de emergencia social, de suscribir un contrato de arrendamiento con opción de compra que evite el lanzamiento de la vivienda.

Por su parte, el artículo 13 de la Ley 2/2017 regula la expropiación forzosa del usufructo de la vivienda objeto de procedimientos de ejecución hipotecaria que afecten a personas en circunstancias de emergencia social en aquellos casos en que el acreedor o adjudicatario se negase a suscribir el contrato de alquiler con opción de compra previsto en el artículo 12.

Y en el artículo 14 de la Ley se establece que deberá producirse la efectiva ocupación de aquellas viviendas declaradas deshabitadas, según el procedimiento regulado en dicho precepto.

En general, destaca el escrito del Abogado del Estado, tales medidas comportan un aumento del riesgo asumido por las entidades en los créditos ya concedidos, que no pueden repercutir sobre su rentabilidad, inclinando la balanza hacia un mayor riesgo, con el consiguiente efecto negativo sobre la estabilidad financiera. Ello podría conllevar que las entidades exigieran mayores primas de riesgo para la concesión de préstamos hipotecarios en el futuro, para compensar pérdidas esperadas mayores (debido a mayores pérdidas en caso de impago), lo que afectaría con especial intensidad a los hogares en una situación económica más débil, es decir, a las familias que tuvieran un mayor riesgo de exclusión social.

Por otra parte, según destaca, las medidas podrían también tener un impacto sobre las emisiones de cédulas hipotecarias y otros valores garantizados por préstamos hipotecarios debido al deterioro de la calidad de la garantía subyacente que dificultará la capacidad de financiación de las entidades de crédito; en concreto cabe esperar un descenso de la cotización de los títulos, un incremento de los costes de financiación de las entidades junto con un aumento de dificultades para refinanciar los títulos a medida que vayan venciendo.

Por último, la aplicación de la norma podría también generar mayores costes para las entidades en caso de incumplimiento o demora de la obligación de poner a disposición de la administración las viviendas en los supuestos previstos en la norma, como consecuencia del régimen sancionador establecido, lo que, en su caso, afectaría a la evolución de los márgenes y los resultados de las entidades.

Sostiene el Abogado del Estado que lo expuesto tiene indudablemente un efecto directo sobre la cartera actual de cédulas hipotecarias, que constituye una de las fuentes más importante de financiación de préstamos hipotecarios de las entidades. Dado el menor valor de la garantía, los inversores exigirán un mayor volumen de préstamos que respalde las cédulas emitidas.

Los preceptos impugnados, fundamentalmente las sanciones que se pueden imponer por el mero hecho de que una vivienda se encuentre deshabitada, son susceptibles de causar un perjuicio irreparable a sus destinatarios y, sobre todo, de acuerdo con lo que se ha argumentado, constituyen claramente un obstáculo a las medidas de reestructuración financiera adoptadas por el Gobierno, en la medida en que los grandes inversores y los fondos inmobiliarios, ante el temor de ser sancionados, se replantearán sus inversiones en este ámbito, con el consiguiente daño al sector. La propia SAREB y entidades similares que, como consecuencia de la crisis inmobiliaria, disponen de un gran número de viviendas deshabitadas que no pueden poner a disposición del mercado, se verá afectada por este tipo de sanciones. La aplicación de la ley puede producir, por ello, efectos muy perjudiciales en el sistema y en las entidades mencionadas.

Más concretamente, en relación con el artículo 12 de la Ley 2/2017, considera el Abogado del Estado que impide el desenvolvimiento del procedimiento judicial de ejecución hipotecaria al reconocer al deudor una facultad para paralizarlo y para constituir una relación de arrendamiento, de manera que el incumplimiento por parte de ejecutante permite incoar por la Generalidad un procedimiento expropiatorio del usufructo de la vivienda, sin perjuicio de la imposición de sanciones. Estas previsiones, en tanto que se insertan en el procedimiento de ejecución hipotecaria, interfieren con las previstas por el Estado y son susceptibles en aplicación de los criterios antes enunciados, causando perjuicios al interés general.

b) En relación con el segundo bloque de preceptos impugnados, aquellos destinados a prevenir y paliar la pobreza energética, se limita la impugnación al artículo 23, apartados tercero y quinto, así como, en relación con ellos, el apartado tercero b) del artículo 33 de la Ley 2/2017.

Según refiere el Abogado del Estado, se produce una evidente interferencia con la normativa estatal susceptible de causar un evidente perjuicio a la seguridad jurídica. El artículo 23.3 permite al Consell imponer, por vía reglamentaria, obligaciones de servicio público a cargo de las empresas suministradoras, que están orientadas, además de a la prevención de cortes de suministro, a la concesión de ayudas a fondo perdido y descuentos notables, obligaciones cuyo incumplimiento tipifica el artículo 33.3 g), que también se impugna, como una infracción muy grave.

Por su parte, el artículo 23.5 de la Ley 2/2017 impone a las compañías que deban realizar un corte de suministro la solicitud previa de un informe a los servicios sociales municipales para determinar si la persona o la unidad de convivencia se encuentra en una de las situaciones de riesgo de exclusión residencial.

El Abogado del Estado aporta un informe de la Dirección General de Política Energética y Minas, de 25 de enero de 2018, con el que pretende justificar los perjuicios que pueden causarse al sistema eléctrico y gasístico.

Así, tal informe destaca que el hecho de que una Comunidad Autónoma imponga de forma discrecional un retraso en el pago de cierto colectivo de consumidores, supondría una modificación del sistema eléctrico y gasístico, alterando los ingresos que están destinados a cubrir parte de los costes del sistema eléctrico, lo que afecta a terceros que deben percibir sus retribuciones.

De acuerdo con el informe, el impago del colectivo de consumidores acogidos a bono social, o su retraso en el pago, pueden afectar al flujo de recuperación del coste que ello supone al amparo de la normativa nacional actual.

Debe tenerse en cuenta que las empresas comercializadoras, al facturar el suministro, recaudan ingresos que deben destinarse a las diferentes partidas de costes. La medida de que la comercializadora asuma el coste del impago o su cobro con cierto retraso, podría dar lugar, según pone de manifiesto el Abogado del Estado, a dos situaciones: o bien las empresas que suministren en la Comunidad Valenciana se ven discriminadas por la asunción de la deuda o del aplazamiento del pago más allá de lo común en el resto de España, teniendo que afrontar el coste que eso supone, o bien dichas empresas podrían justificar el retraso en el pago de peajes y cargos debido a la medida regulada por dicha Comunidad, con el consiguiente impacto en el sistema eléctrico.

Según el Abogado del Estado, considerando que actualmente existen unos 2,3 millones de consumidores a quienes resulta de aplicación el bono social, el impacto en el conjunto del sistema eléctrico, si todas las Comunidades Autónomas regularan un procedimiento como el pretendido por la Comunidad Valenciana, ascendería a casi 400 millones de euros al año cuyo pago se aplazaría e, incluso, podría no llegar a recuperarse. Esta cantidad sería soportada por los diferentes sujetos que debieran percibir sus ingresos de las cantidades provenientes de estas facturaciones, por lo que el impacto sería directo.

Alega, asimismo, el Abogado del Estado la doctrina del fumus boni iuris, en la medida en que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ya ha afirmado que no resulta posible que una Comunidad Autónoma establezca una regulación propia de las consecuencias del impago de suministros que sea distinta de la que, con carácter básico, definen las normas estatales. El eventual efecto impeditivo del informe y con ello el corte de suministro, supone un apartamiento del modelo establecido por el Estado, en un precepto que guarda una identidad sustancial con lo decidido en la STC 62/2016.

12. El Letrado de Les Corts Valencianes, por escrito registrado en este Tribunal el 5 de febrero, presentó sus alegaciones en relación con mantenimiento o levantamiento de la suspensión de los preceptos impugnados.

En las mismas solicita el levantamiento de la suspensión con base en los siguientes argumentos.

Se refiere, en primer lugar, a la presunción de validez de las leyes, para, en segundo término, argumentar que la ponderación de los intereses en presencia debe decantar la balanza hacia la prevalencia de la protección de los intereses y los derechos de las personas menos favorecidas, que pueden ver cómo la aplicación de la ley aprobada por Les Corts les ofrece elementos y mecanismos técnico-jurídicos idóneos para aliviar la desesperada situación a que les ha conducido los efectos perversos del sistema económico, hipotecario y jurisdiccional.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto de la presente resolución consiste en determinar si procede levantar o mantener la suspensión de la vigencia de los artículos 5.3 (letra b); 6.1, en la medida en que establece la acción pública frente a los órganos jurisdiccionales; 12; 13; 14; 15; 16; 18; 19; 23, en relación exclusivamente con el suministro de gas y electricidad (apartados tercero y quinto); 30; 31; 33 [apartado segundo y apartado tercero, letras b) y g)]; anexo I y anexo II de la Ley 2/2017, de 3 de febrero, de la Generalitat, por la función social de la vivienda de la Comunidad Valenciana, preceptos que se encuentran suspendidos en su aplicación como consecuencia de la invocación de los artículos 161.2 CE y 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) al promoverse el recurso de inconstitucionalidad contra dichos preceptos por el Presidente del Gobierno.

La representación procesal de la Generalitat Valenciana ha solicitado el levantamiento anticipado de la suspensión, conforme ha quedado expresado en los antecedentes, mientras que el Abogado del Estado se opone a esta pretensión e interesa que se mantenga la suspensión, con una argumentación que, en relación a algunos de los preceptos, es sustancialmente coincidente con la expuesta en los incidentes cautelares que fueron resueltos por este Tribunal con el mantenimiento de la suspensión de los preceptos impugnados de las leyes autonómicas correspondientes, en los AATC 69/2014, de 10 de marzo (en el recurso contra diversos preceptos de la Ley 24/2013, de 2 de julio, de Navarra, de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda); 115/2014, de 8 de abril (en el recurso contra diversos preceptos de la Ley 4/2013, de 1 de octubre, de la Comunidad Autónoma de Andalucía, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda); 135/2015, de 21 de julio (en el recurso contra diversos preceptos de la Ley 2/2014, de 20 de junio, de modificación de la Ley 2/2003, de 30 de enero, de vivienda de Canarias y de medidas para garantizar el derecho a la vivienda); 144/2016, de 19 de julio (en recurso contra diversos preceptos de la Ley del Parlamento Vasco 3/2015, de 18 de junio, de vivienda); 160/2016, de 20 de septiembre (en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra determinados preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética); 18/2017, de 31 de enero (en el recurso contra diversos preceptos del Decreto-ley del Gobierno de Aragón 3/2015, de 15 de diciembre, de medidas urgentes en materia de prestaciones económica de carácter social, pobreza energética y acceso a la vivienda); y 12/2018, de 7 de febrero (en recurso contra diversos preceptos de la Ley 10/2016, de 1 de diciembre, de medidas de emergencia en relación con las prestaciones económicas del sistema público de servicios sociales y con el acceso a la vivienda en la Comunidad Autónoma de Aragón).

2. Sobre el presente tipo de incidente de suspensión existe una consolidada doctrina constitucional, conforme a la cual la suspensión de la disposición o acto objeto de un conflicto es una medida cautelar dirigida a prevenir las repercusiones perjudiciales que fueran consecuencia de la ejecución de aquellas decisiones durante la tramitación del proceso, por poderse generar situaciones de imposible o difícil reparación para los intereses comprometidos. Es preciso ponderar, de un lado, los intereses en presencia, tanto el general y público como el particular y privado de terceras personas afectadas, y, de otro, los perjuicios de imposible o difícil reparación que la medida, según su sentido, pudiera deparar.

Igualmente, de acuerdo con nuestra doctrina, esa valoración debe efectuarse mediante el estricto examen de las situaciones de hecho creadas por los preceptos discutidos y al margen de la viabilidad de las pretensiones que en la demanda se formulan, pues la interpretación de las reglas de deslinde competencial que al caso hagan las partes, debe, obviamente, quedar diferida a la sentencia que resuelva la controversia competencial. Por último, hemos destacado que no basta para decidir la suspensión la mera invocación de aquellos perjuicios, sino que es preciso demostrar o, al menos, razonar consistentemente su procedencia y la imposible o difícil reparación de los mismos, ya que debe partirse, en principio, de la existencia de una presunción de constitucionalidad en favor de las normas o actos objeto del conflicto (por todos AATC 100/2002, de 5 de junio, FJ 2; 355/2007, de 24 de julio, FJ 2; 225/2009, de 10 de diciembre, FJ 2; 44/2011, de 12 de abril, FJ 2; 86/2012, de 8 de mayo, FJ 2; 122/2015, de 7 de julio, FJ 2; y 18/2017, de 31 de enero, FJ 2).

3. A fin de abordar el examen de las alegaciones formuladas por la Abogacía del Estado a favor de mantener la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos recurridos de la Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda de la Comunidad Valenciana, así como de las alegaciones de la representación procesal de la representación de la Generalitat en pro del levantamiento de la misma, resulta conveniente hacer una sintética referencia al contenido de dichos preceptos, diferenciando, de una parte, los preceptos que directamente se relacionan con la función social de la vivienda y, de otro lado, los que establecen medidas para paliar la pobreza energética.

a) En relación con los primeros, el artículo 5 de la Ley 2/2017, al regular la función social de la vivienda, señala que el ejercicio del derecho de propiedad se hará de acuerdo con ella, y su apartado tercero, que es el impugnado en su letra b), dispone que “en los términos previstos en la legislación estatal, y a los efectos de esta ley, se considera que existe incumplimiento de la función social de la propiedad de una vivienda en los siguientes supuestos: b) Cuando una vivienda esté deshabitada de forma permanente e injustificada, en las condiciones establecidas en esta ley”.

El artículo 6, bajo la rúbrica “Acción pública y derecho subjetivo exigible”, establece en su apartado primero que todas las personas, en ejercicio de la acción pública en materia de vivienda, pueden exigir ante los órganos administrativos y jurisdiccionales competentes el cumplimiento de la normativa en materia de vivienda. No se impugna la previsión de una acción pública ante los órganos administrativos.

El artículo 12, dentro del título III, relativo a la “intervención para regular las situaciones sobrevenidas a consecuencia de desahucios”, regula las “medidas propuestas para garantizar la protección a las personas que están en procedimientos de ejecución hipotecaria”, a cuyo fin declara que los deudores hipotecarios de viviendas podrán acogerse a dicha ley, siempre que se encuentren en situación de emergencia habitacional y cumplan los requisitos que al respecto se establezcan.

El artículo 13 y el anexo I, suponen la expropiación forzosa del usufructo de viviendas, al regular la declaración del interés social y la necesidad de ocupación, a efectos de expropiación forzosa, del usufructo temporal de viviendas incursas en procedimiento de desahucio por ejecución hipotecaria, para la cobertura de necesidad de vivienda de personas en especiales circunstancias de emergencia social.

Los artículos 14, 15, 16 y 18, cuya impugnación también ha realizado, se incardinan todos en el título IV de la ley, relativo a la intervención sobre viviendas deshabitadas, y se vinculan al artículo 5.3 b), en la medida en que son previsiones para sus instrumentación y ejecución. En tales preceptos se dispone que la declaración de una vivienda como deshabitada se realizará mediante resolución administrativa, sólo respecto de aquellos propietarios que sean considerados como grandes tenedores por esta ley y siguiendo, a tal fin, el procedimiento administrativo contradictorio regulado en el anexo II. La resolución que declara una vivienda como deshabitada se inscribirá en el registro creado a tal fin, debiendo producirse la efectiva habitación dentro de los 6 meses siguientes, sin que ésta pueda tener una duración inferior a un año (art. 14.1 ).

El artículo 15 regula los indicios de falta de uso habitacional, a los efectos de la declaración administrativa de vivienda deshabitada, a cuyo fin se enumeran una serie de presunciones (apartado primero) y se reconoce la operatividad de ciertos indicios, tales como la carencia de suministros de agua y electricidad, los consumos anormalmente bajos o las declaraciones de vecinos (apartado segundo). Junto a esto, el apartado tercero enumera los casos en los que se considerará que concurre motivo justificado para la desocupación continuada.

Por su parte, el artículo 16 define los grandes tenedores de viviendas, estableciendo el apartado segundo que quienes tengan la consideración de grandes tenedores deberán comunicar a la Conselleria competente, con carácter semestral, la relación de aquellas viviendas deshabitadas definidas como tales en el artículo 14 antes referido.

Por último, el artículo 18 contempla la realización de ciertas actuaciones previas que han de llevarse a cabo con anterioridad a la iniciación del procedimiento para la determinación del uso de las viviendas y la identificación de los titulares de los inmuebles; y prevé la aprobación, por el órgano competente en materia de vivienda, de planes periódicos de inspección, dirigidos a la investigación individualizada de situaciones concretas de no habitación o de circunstancias de ámbito general, que resulten de interés para determinar la acción de la Generalitat en el ejercicio de las potestades de inspección, permitiendo adoptar medidas para garantizar la conservación, en condiciones de habitabilidad, de las viviendas objeto de declaración de vivienda deshabitada.

Además de los preceptos referidos, se impugna el anexo II de la Ley 2/2017, en el que se regula el procedimiento para la declaración de vivienda deshabitada.

El incumplimiento se somete a multas coercitivas o a sanciones administrativas. En efecto, vinculados con las referidas previsiones, se impugnan los artículos 19 y 33, apartados segundo y tercero b) y del anexo II, en relación con los anteriores preceptos.

El artículo 19.1 dispone, bajo la rúbrica “multas coercitivas”, que “si en el plazo señalado de seis meses, no se produce la efectiva ocupación para uso habitacional de la vivienda declarada como deshabitada, y dada la imposibilidad de otros medios de ejecución forzosa menos gravosos, el órgano encargado de la resolución del procedimiento establecerá, como medio de ejecución forzosa, multas coercitivas para instar al cumplimiento de la obligación administrativa con independencia de las sanciones administrativas que puedan imponerse a consecuencia de la comisión de las infracciones establecidas en esa ley”. Los apartados segundo y tercero regulan la fijación de la cuantía de las multas coercitivas y declaran su carácter independiente y compatible en todo caso con las sanciones administrativas.

Por su parte, el artículo 33 tipifica las infracciones administrativas por incumplimiento de la función social de la propiedad y las clasifica en infracciones graves (apartado segundo) y muy graves (apartado tercero). Por ello, se impugna el apartado segundo íntegro y la letra b) del apartado tercero.

El artículo 33, apartado segundo, califica como infracciones graves diversas actuaciones relacionadas con el procedimiento de declaración de viviendas deshabitadas regulado en los artículos 14 y siguientes y en el anexo II, tales como una falsa identificación de la vivienda como domicilio, al objeto de impedir la declaración de vivienda deshabitada; el incumplimiento de los acuerdos aceptados en los procedimientos de declaración de vivienda deshabitada, como consecuencia de las actuaciones de mediación e intermediación; el incumplimiento de los plazos de duración mínima de la ocupación de la vivienda fijados en los procedimientos de declaración de vivienda deshabitada o la falta de comunicación semestral que se impone a los grandes tenedores sobre sus viviendas deshabitadas.

El apartado tercero b) del artículo 33 tipifica como infracción muy grave el mantenimiento sin ocupantes legales por un plazo superior a tres años.

b) En relación con los preceptos que establecen medidas para paliar la pobreza energética, el artículo 23 regula las medidas para prevenir y para paliar la pobreza energética y proclama, en su apartado primero —no impugnado—, que “las administraciones públicas garantizarán el derecho de acceso a los suministros básicos de agua potable, de gas y de electricidad a las personas y unidades de convivencia en situación de riesgo de exclusión residencial, mientras dure dicha situación, como componente del derecho a la vivienda con independencia de que la ocupación derivase del título de propiedad, alquiler o cualquier otro derecho que les permita disponer del uso de la vivienda”.

El apartado tercero impugnado dispone que, en cumplimiento de las previsiones de esta ley, y sin perjuicio de las competencias estatales en la materia, el Consell podrá establecer reglamentariamente aquellas obligaciones de servicio público que las compañías suministradoras deberán cumplir para prevenir los cortes de suministro en los casos mencionados. Las administraciones públicas podrán celebrar los acuerdos o convenios necesarios con las compañías de suministro de agua potable, de gas y de electricidad, a fin de garantizar que concedan ayudas a fondo perdido a las personas y unidades de convivencia en situación de riesgo de exclusión residencial o les apliquen descuentos muy notables en el coste de los consumos mínimos, de conformidad con las obligaciones de servicio público establecidas.

El apartado quinto del mismo artículo 23 añade que las empresas suministradoras de estos servicios que hayan de realizar un corte de suministro, deben solicitar previamente un informe a los servicios sociales municipales para determinar si la persona o la unidad de convivencia se encuentra en una de las situaciones de riesgo de exclusión residencial, de acuerdo con los procedimientos contemplados en la legislación autonómica en materia de pobreza energética o cualquier norma posterior que sustituya a esta.

En relación con estas previsiones, el artículo 33 configura en su apartado tercero g), como una infracción muy grave: “no garantizar por parte de la empresa suministradora los suministros básicos de acuerdo con lo establecido por esta ley y no cumplir las obligaciones de servicio público que se hayan establecido al respecto”.

4. Debemos examinar en primer lugar aquellos preceptos que directamente se relacionan con la función social de la vivienda.

El contenido de estos preceptos es muy similar, aunque no coincida exactamente, con el de las leyes autonómicas en materia de vivienda, que han sido ya impugnadas ante este Tribunal y respecto de las que han recaído los AATC 69/2014; 115/2014, 135/2015, 144/2016, 160/2016, 18/2017, y 12/2018. La norma valenciana comparte con la normativa de otras Comunidades la previsión de medidas de suspensión de lanzamientos en determinadas circunstancias y la cesión forzosa de viviendas.

Los daños y perjuicios de imposible o difícil reparación invocados en este caso por el Abogado del Estado son los mismos que se pusieron de manifiesto y se valoraron por este Tribunal en los referidos AATC 69/2014, 115/2014, 32/2015, 135/2015, 144/2016, 18/2017 y 12/2018, por lo que parecería que el resultado de nuestra ponderación debería ser el mismo que entonces.

Así, en efecto, en todos aquellos Autos valoramos que los preceptos impugnados, en la medida en que incidían, aunque en términos cuantitativamente reducidos, en el sistema financiero en su conjunto, generaban una desconfianza en el sistema crediticio globalmente considerado, ponían en riesgo la estabilidad del sistema financiero, producían un menoscabo en la reestructuración bancaria apoyada con dinero público y en el cumplimiento por España de sus compromisos internacionales. Advertíamos, también, el efecto acumulativo de dichos perjuicios, al sumarse a lo previsto por las otras leyes autonómicas en materia de vivienda.

Sin embargo, a la hora de resolver acerca del mantenimiento o levantamiento de la suspensión en el presente proceso debemos tener en cuenta lo afirmado por este Tribunal en la reciente STC 16/2018, de 22 de febrero, que ha desestimado la impugnación realizada de la Ley Foral 24/2013, de 2 de julio, de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda en Navarra, que afecta de modo relevante al sentido de los argumentos sostenidos hasta ahora por este Tribunal para mantener la suspensión.

En efecto, en la STC 16/2018, de 22 de febrero, FJ 16, hemos afirmado:

“[E]l régimen agravado a que sujeta el art. 66.1 [de la referida norma foral] la propiedad de la vivienda de las personas jurídicas, consistente en anudar una cuantiosa reacción sancionadora al incumplimiento por el propietario de su deber de destinar el bien a habitación de un modo efectivo, disminuye necesariamente las cantidades que el mercado, así el de arrendamiento como el de compraventa, está dispuesto a ofrecer por tales viviendas. Además, debido a que el mercado inmobiliario es único e interconectado, el gravamen que devalúe las viviendas propiedad de las personas jurídicas en general produce reflejamente un detrimento de idéntica importancia en las viviendas obrantes en el patrimonio de las entidades de crédito y de las sociedades de gestión de activos, entre las que destaca la SAREB.

Debe reconocerse, por tanto, que la reacción sancionadora prevista en el artículo 66.1 es apta para producir una cierta incidencia negativa en la solvencia de las entidades de crédito porque reduce el valor de sus activos inmobiliarios, ya se trate de préstamos cuyo colateral sean bienes vinculados a una iniciativa inmobiliaria, ya se trate directamente de suelo o construcciones adjudicadas como consecuencia de una deuda impagada. La medida recogida en el art. 66.1 con seguridad también generará algún efecto peyorativo en el proceso de desinversión de la SAREB, dando lugar a que la realización de los activos inmobiliarios que esta sociedad de gestión tiene encargada se materialice en condiciones inferiores a que dicho precepto legal no existiera.

Ahora bien, como alega el representante de la Comunidad Foral Navarra, la incidencia que pudiera derivarse del art. 66.1 resulta condicionada desde varias perspectivas. De un lado, la eficacia espacial del precepto limitada al territorio foral determina que la cuantía de los activos inmobiliarios afectados sea extraordinariamente reducida. De otro lado, el mayor o menor valor de tales activos inmobiliarios dependerá de toda una serie de factores económicos y no solo de la reacción sancionadora prevista en el art. 66.1. Teniendo en cuenta estos elementos de juicio, y dado que los documentos aportados con la demanda, más que ofrecer datos reales, recogen previsiones del efecto que generará está medida autonómica sobre la solvencia de las entidades de crédito y el proceso de desinversión de la SAREB, procede concluir que no hay una base cierta para afirmar que la norma contenida en el art. 66.1, dictada por la Comunidad Foral de Navarra en ejercicio de su competencia en materia de vivienda, interfiera de un modo significativo en la efectividad de las medidas estatales de política económica que estamos considerando, por lo que procede desestimar esta impugnación respecto de ese precepto foral”.

Asimismo, cabe destacar que, en la referida STC 16/2018, de 22 de febrero, FJ 16, este Tribunal consideró que las expropiaciones que pudieran traer causa de la aplicación de la Ley Foral 24/2013, de 2 de julio:

“[M]ientras vayan acompañadas de la indemnización correspondiente, no tienen aptitud suficiente para perjudicar sustancialmente la solvencia de las entidades de crédito, ni tampoco para mermar significativamente los resultados del proceso de desinversión confiado a la SAREB. En caso de que la propia ley foral impidiera, mediante alguno de los preceptos que no han sido recurridos, que las citadas previsiones expropiatorias no fuesen seguidas de una indemnización proporcional al valor real de la vivienda serían los preceptos que negasen o configurasen de otro modo el derecho a indemnización los que producirían el obstáculo relevante en la competencia estatal”.

Pues bien, a los efectos de pronunciarse sobre el mantenimiento o levantamiento de la suspensión cabe considerar, en el mismo sentido que entonces, que la incidencia que pudiera derivarse de los preceptos de la Ley 2/2017, de 3 de febrero impugnados en el presente proceso, resulta, asimismo, condicionada desde varias perspectivas. De un lado, la eficacia espacial del precepto, limitada al territorio autonómico, determina que la cuantía de los activos inmobiliarios afectados sea extraordinariamente reducida. De otro lado, el mayor o menor valor de tales activos inmobiliarios dependerá de toda una serie de factores económicos y no sólo del sistema previsto por la norma autonómica. Teniendo en cuenta estos elementos de juicio y dado que los documentos aportados con las alegaciones del Abogado del Estado en su escrito argumentando la necesidad de mantener la suspensión, más que ofrecer datos reales, recogen previsiones del efecto que generará está medida autonómica sobre la solvencia de las entidades de crédito y el proceso de desinversión de la SAREB, procede concluir que no hay una base cierta para afirmar que los preceptos impugnados, interfieran de un modo significativo en la efectividad de las medidas estatales de política económica, por lo que procede levantar la suspensión respecto de estos preceptos.

En suma, y con fundamento en lo apreciado en la STC 16/2018, de 22 de febrero, cabe concluir que tras la ponderación de los intereses en presencia debe levantarse la suspensión de los artículos 5.3 [letra b)]; 6.1, en la medida en que establece la acción pública frente a los órganos jurisdiccionales; 14; 15; 16; 18; 19; 30; 31; 33 (apartado segundo y apartado tercero, letras b); anexo I y anexo II de la Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda de la Comunidad Valenciana.

5. Sin embargo, no cabe llegar a la misma conclusión en relación con los artículos 12 y 13 de la Ley 2/2017, de 3 de febrero, pues, en relación con medidas similares relativas a los desahucios, la ya referida STC 16/2018, de 22 de febrero, FJ 16, ha apreciado un menoscabo en la competencia estatal, toda vez que las medidas allí examinadas conllevaban la modulación del sistema de ejecución hipotecaria que el Estado juzga oportuna para dar cobertura a la necesidad social de vivienda. Así, en los AATC 69/2014, 115/2014, 135/2015, 144/2016, 160/2016, 18/2017 y 12/2018 sostuvimos la necesidad de mantener la suspensión de preceptos similares a los impugnados en el presente proceso, con base en el argumento de que la aplicación de los mismos “produciría un daño para la seguridad jurídica, que no deriva de que las actuaciones de la Administración de la Comunidad Autónoma puedan quedar en entredicho si la resolución de fondo que se dicte en el recurso de inconstitucionalidad fuera favorable al Estado, sino de la mera convivencia sobre una misma realidad material de regímenes jurídicos dispares con idéntico objetivo” (AATC 69/2014, FJ 8; 131/2015, FJ 3, y 144/2016, FJ 5).

Al respecto, debe tenerse en cuenta que, como se recuerda en la STC 93/2015, de 14 de mayo, “el Estado ha dictado una normativa en la que, incidiendo de un modo limitado en el sistema de ejecución hipotecaria, atiende a la situación de quienes, por habitar viviendas constituidas como colateral de un préstamo que ha quedado impagado, están en riesgo de perderla. Adoptó al efecto el Real Decreto-ley 27/2012, de 15 de noviembre, que luego se ha convertido, en virtud de la tramitación parlamentaria como proyecto de ley, en la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social; ha sido modificada parcialmente por el artículo 3 del Real Decreto-ley 1/2015, de 27 de febrero, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social”, posteriormente convertido en la Ley 25/2015, de 28 de julio. “Estas previsiones tienen una conexión relevante con el objetivo de normalizar los mercados hipotecarios y con ello asentar el funcionamiento del sistema financiero” y, con las mismas, el Estado define “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” (STC 93/2015, FJ 17).

Con base en los referidos argumentos, recogidos en los AATC 69/2014, 115/2014, 135/2015, 144/2016, 160/2016, 18/2017 y 12/2018, que no han quedado alterados por lo dicho en la STC 16/2018, de 22 de febrero, —que ha declarado la inconstitucionalidad y nulidad de preceptos similares—, no cabe sino mantener la suspensión de los artículos 12 y 13 de la Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda de la Comunidad Valenciana.

6. En relación con los preceptos que establecen medidas para paliar la pobreza energética, el escrito del Abogado del Estado afirma que el hecho de que una Comunidad Autónoma imponga de forma discrecional un retraso en el pago de cierto colectivo de consumidores, supondría una modificación del sistema eléctrico y gasístico, alterando los ingresos que están destinados a cubrir parte de los costes del sistema eléctrico y afectando a terceros que deben percibir sus retribuciones, produciéndose una interferencia con la normativa estatal susceptible de causar un perjuicio a la seguridad jurídica. El Abogado del Estado aduce igualmente en sus alegaciones el fumus boni iuris, por la similitud de los preceptos impugnados con otros declarados inconstitucionales y nulos por este Tribunal en la STC 62/2016 de 17 de marzo.

a) En lo que atañe a esta segunda alegación, cabe recordar que este Tribunal ha admitido excepcionalmente que pueda tenerse en consideración el criterio del fumus boni iuris para resolver este tipo de incidentes, como ocurre señaladamente cuando los preceptos impugnados sobre los que versa el incidente de suspensión contienen previsiones muy similares (una “similitud intensa o coincidencia literal”) con otras normas ya declaradas inconstitucionales y nulas por Sentencia de este Tribunal (así, AATC 78/1987, de 22 de enero, FJ 2; 183/2011, de 14 de diciembre, FJ 4; 182/2015, de 3 de noviembre de 2015, FJ 6, y 41/2016, de 16 de febrero, FFJJ 2 y 3).

Respecto a la similitud apreciada por el Abogado del Estado entre los apartados tercero y quinto del artículo 23, aquí impugnados, y el precepto catalán declarado inconstitucional y nulo en la mencionada STC 62/2016 de 17 de marzo, resulta obligado advertir que el precepto valenciano contiene una remisión a una disposición futura del Consell, al que reconoce la posibilidad de establecer reglamentariamente aquellas obligaciones de servicio público que las compañías suministradoras deberán cumplir para prevenir los cortes de suministro en los casos de impago por falta de recursos económicos. Remisión que no existía en el precepto catalán. En consecuencia, la similitud no alcanza el grado necesario para aplicar el criterio del fumus boni iuris, excepcional como queda dicho en la doctrina de este Tribunal, y por tanto de aplicación restrictiva.

Lo dicho respecto a las diferencias entre el precepto objeto de este recurso y el examinado en la STC 62/2016 conduce, asimismo, a rechazar que nos encontremos ante otro de los supuestos excepcionales que permiten mantener la suspensión sin entrar a valorar los perjuicios de imposible o difícil reparación que ello generaría: el bloqueo de competencias estatales. Como afirmábamos en el ATC 171/2016, de 6 de octubre, FJ 3, uno de “los supuestos excepcionales que permiten mantener la suspensión sin entrar a valorar los perjuicios de imposible o difícil reparación que ello generaría [es] el bloqueo de competencias estatales”. En dicha resolución, con cita del ATC 63/2015, dijimos que “de acuerdo con la doctrina de este Tribunal ‘[t]al bloqueo podría llegar a producirse, bien porque la competencia estatal afectada está palmariamente reconocida por el bloque de constitucionalidad y no es discutida por las partes (ATC 336/2005, de 15 de septiembre, FJ 5); bien porque la norma autonómica impugnada reconoce expresamente que se ha dictado con la única finalidad de dejar en suspenso el ejercicio de una competencia estatal cuya legitimidad se discute (ATC 146/2013, de 5 de junio, FJ 4); bien, finalmente, porque concurren a la vez ambos requisitos: una competencia incontrovertida del Estado y una norma autonómica dictada con el propósito confesado de evitar que sea menoscabada por el ejercicio por el Estado de sus propias competencias (ATC 104/2010, de 28 de julio, FJ 5)’”.

Ninguna de las circunstancias descritas concurre en este supuesto. La competencia estatal no es incontrovertida, pues la Ley autonómica se ampara en la potestad autonómica reconocida estatutariamente en materias como la asistencia social, de modo que, precisamente, el fondo del debate que habremos de resolver en su momento es el de si, al ejercer esa potestad, la Comunidad Autónoma ha excedido o no los límites derivados del Estatuto de Autonomía. Por otra parte, no existe evidencia alguna de que la ley impugnada se haya dictado con el propósito de bloquear el ejercicio de las competencias del Estado.

En definitiva, la admisión de una de las razones que esgrime el Gobierno en este caso para solicitar que se mantenga la suspensión de los preceptos recurridos supondría anticipar la decisión sobre el fondo del asunto, puesto que parte de la premisa de que, efectivamente, se han vulnerado las competencias del Estado.

b) Por lo que respecta a la alegación de los daños a la seguridad jurídica que pueda ocasionar la aplicación de los preceptos impugnados durante la pendencia de este proceso constitucional, cabe considerar que los mismos son los que se derivan de cualquier impugnación, por lo que no justifican el mantenimiento de la suspensión de la eficacia de los preceptos recurridos. Así, en efecto, ya hemos tenido ocasión de señalar que los daños que pudieran producirse a la seguridad jurídica o a los intereses de los afectados, derivados de la confluencia entre una regulación estatal y otra autonómica, “son una consecuencia inherente a toda situación de pendencia de un recurso de inconstitucionalidad y consustanciales, por tanto, al funcionamiento del Estado de las autonomías y a la coexistencia del ordenamiento estatal con los ordenamientos autonómicos, de manera que, desde este simple ángulo de enfoque, la suspensión de las normas impugnadas por motivos competenciales, como es el presente caso, sería siempre necesaria en la medida en que en los conflictos de dicha naturaleza concurra una duplicidad de normas. Pero de lo que se trata en este trámite no es de defender la seguridad jurídica con argumentos que pueden valer para cualesquiera impugnaciones, sino de alegar y acreditar los perjuicios irreparables o de difícil reparación que se producirían, en concreto, por la vigencia de los preceptos impugnados durante todo el tiempo que dure el proceso constitucional” (AATC 398/2005, de 8 de noviembre, FJ 6, y 303/2006, de 12 de septiembre, FJ 5, entre otros).

En relación con la alegación y acreditación de los perjuicios irreparables o de difícil reparación que se producirían, cabe considerar que lo expuesto por el Abogado del Estado no pasa de ser una alegación genérica e hipotética, carente de un mínimo de sustento argumental sobre la certeza, efectividad y alcance de esos hipotéticos perjuicios.

En efecto, el escrito del Abogado del Estado argumenta que actualmente existen unos 2,3 millones de consumidores a quienes resulta de aplicación el bono social, por lo que el impacto en el conjunto del sistema eléctrico si todas las Comunidades Autónomas regularan un procedimiento como el pretendido por la Comunidad Valenciana ascendería, afirma el Abogado del Estado, a casi 400 millones de euros al año.

Sin embargo, la norma impugnada no establece en realidad medidas concretas cuyo impacto pueda cuantificarse, pues precisamente en uno de los apartados impugnados, el tercero del artículo 23, remite a una disposición futura del Consell la posibilidad de establecer reglamentariamente aquellas obligaciones de servicio público que las compañías suministradoras deberán cumplir para prevenir los cortes de suministro en los casos de impago por falta de recursos económicos. Y en el segundo apartado impugnado, el quinto del mismo artículo 23, únicamente establece que “las empresas suministradoras de estos servicios que deban realizar un corte de suministro deben solicitar previamente un informe a los servicios sociales municipales para determinar si la persona o la unidad de convivencia se encuentra en una de las situaciones de riesgo de exclusión residencial, de acuerdo con los procedimientos contemplados en la legislación autonómica en materia de pobreza energética o cualquier norma posterior que sustituya a esta”.

Asimismo, y, en la línea de lo establecido en el apartado tercero del artículo 23, el artículo 33 configura en su apartado tercero g) un supuesto hipotético cuando establece como infracción “no garantizar por parte de la empresa suministradora los suministros básicos de acuerdo con lo establecido por esta ley y no cumplir las obligaciones de servicio público que se hayan establecido al respecto”.

No se han aportado, por tanto, a este Tribunal datos vinculados con los efectos reales y actuales de la norma impugnada, que permitan ponderar que su aplicación produce, desde el punto de vista cautelar que ahora hemos de adoptar y huyendo de toda consideración sobre el fondo del asunto, un perjuicio sobre esos intereses de terceros de tal entidad que haya de prevalecer sobre la presunción de constitucionalidad de la que goza la norma en función de su origen.

Por las razones expuestas, procede acordar igualmente el levantamiento de la suspensión de la vigencia de los apartados tercero y quinto del artículo 23 y del apartado tercero g) del artículo 33 de la Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda de la Comunidad Valenciana.

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

En relación con la Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda en la Comunidad Valenciana:

1º Levantar la suspensión de los artículos 5.3 [letra b)]; 6.1, en la medida en que establece la acción pública frente a los órganos jurisdiccionales; 14; 15; 16; 18; 19; 23, en relación exclusivamente con el suministro de gas y electricidad (apartados tercero y quinto); 30; 31; 33 [apartado segundo y apartado tercero, letras b y g)]; anexo I y anexo II.

2º Mantener la suspensión de los artículos 12 y 13.

Madrid, a veinte de marzo de dos mil dieciocho.

### Votos

1. Voto particular que formula el Magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos, respecto del Auto dictado en el recurso de inconstitucional núm. 5425-2017

Con respeto a la opinión mayoritaria de mis compañeros en la que se sustenta el Auto, manifiesto mi discrepancia con la argumentación y decisión de mantener la suspensión de los artículos 12 y 13 de la Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda de la Comunidad Valenciana.

Como se reconoce expresamente en el fundamento jurídico 5 del Auto del que discrepo, el mantenimiento de la suspensión de estos preceptos se fundamenta en idéntico riesgo de interferencia de una medida adoptada por el Estado para proteger a los deudores hipotecarios que dio lugar a los AATC 69/2014, de 10 de marzo; 115/2014, de 8 de abril; 135/2015, de 8 de junio; 144/2016, de 19 de julio; 160/2016, de 20 de septiembre; 18/2017, de 31 de enero y 118/2017, de 6 de septiembre. Las razones de mi discrepancia con el mantenimiento de la suspensión de estas medidas son las mismas que quedaron detalladas en los Votos particulares formulados a las resoluciones citadas, a los que ahora me remito.

Madrid, a veinte de marzo de dos mil dieciocho.