

## SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**2031** *Pleno. Sentencia 5/2019, de 17 de enero de 2019. Recurso de inconstitucionalidad 4952-2016. Interpuesto por la Presidenta del Gobierno en funciones en relación con diversos preceptos del Decreto-ley del Gobierno de Aragón 3/2015, de 15 de diciembre, de medidas urgentes de emergencia social en materia de prestaciones económicas de carácter social, pobreza energética y acceso a la vivienda. Competencias sobre condiciones básicas de igualdad, ordenación del crédito y legislación procesal: nulidad del precepto autonómico que establece la inembargabilidad de las prestaciones económicas de carácter social (STC 2/2018) y de las disposiciones relativas al código de buenas prácticas para la reestructuración viable de deudas con garantía hipotecaria sobre la vivienda habitual y al procedimiento de embargo de ayudas; interpretación conforme de la regulación legal autonómica sobre suspensión de lanzamientos.*

ECLI:ES:TC:2019:5

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Juan José González Rivas, Presidente, 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 Ricardo Enríquez Sancho, don Cándido Conde-Pumpido Tourón y doña María Luisa Balaguer Callejón, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En recurso de inconstitucionalidad núm. 4952-2016, interpuesto por la Presidenta del Gobierno en funciones contra los artículos 1, 9, 12; disposiciones transitorias segunda y tercera, y disposición adicional cuarta del Decreto-ley del Gobierno de Aragón 3/2015, de 15 de diciembre, de medidas urgentes de emergencia social en materia de prestaciones económicas de carácter social, pobreza energética y acceso a la vivienda. Han intervenido y formulado alegaciones las Cortes Generales y el Gobierno de Aragón. Ha sido Ponente el Magistrado don Pedro José González-Trevijano Sánchez, quien expresa el parecer del Tribunal.

**I. Antecedentes**

1. Mediante escrito presentado en el registro general de este Tribunal el día 19 de septiembre de 2016, el Abogado del Estado, en nombre y representación de la Presidenta del Gobierno en funciones, promueve recurso de inconstitucionalidad en relación con los artículos 1, 9 y 12 y las disposiciones transitorias segunda y tercera, así como la disposición adicional cuarta del Decreto-ley del Gobierno de Aragón 3/2015, de 15 de diciembre, de medidas urgentes de emergencia social en materia de prestaciones económicas de carácter social, pobreza energética y acceso a la vivienda, con expresa invocación de los artículos 161.2 CE y 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC) a fin de que se produzca la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados.

Tras referirse al cumplimiento de los requisitos procesales, comienza el escrito señalando que el decreto-ley objeto del recurso puede incluirse, con características que lo singularizan, en la serie de normas autonómicas que han establecido medidas tendentes a afrontar el problema de la vivienda y que han sido impugnadas por el Gobierno de la Nación (Decreto-ley de la Junta de Andalucía 6/2013, de 9 de abril, que ha dado lugar a la STC 95/2013, de 14 de mayo; Ley del Parlamento de Andalucía 4/2013, de 1 de octubre, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda; Ley Foral 24/2013, de 2 de julio, de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda en Navarra; Ley 2/2014, de 20 de junio, de modificación de la Ley 2/2003, de 30 de enero, de vivienda de Canarias; Ley del Parlamento Vasco 3/2015, de 18 de junio; y 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 de la pobreza energética).

Se exponen a continuación las actuaciones estatales en orden a afrontar el problema de la vivienda y la reestructuración inmobiliaria y financiera, afirmando que desde 2012 se han adoptado por el Estado medidas destinadas a cumplir con el objetivo perseguido por la norma autonómica, y que permiten alternativas de actuación proporcionadas sin incurrir en las extralimitaciones competenciales que fundamentan el presente recurso. En concreto, se citan el Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos; el Real Decreto 27/2012, de 15 de noviembre, de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios; la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de la deuda y alquiler social; así como también el Plan estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, la regeneración y renovación urbanas 2013-2016, aprobado por Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, y el Real Decreto-ley 9/2015, de 10 de julio, de medidas para reducir la carga tributaria soportada por los contribuyentes del impuesto sobre la renta de las personas físicas y otras medidas de carácter económico, en cuyo artículo 4 se declaran parcialmente inembargables determinadas ayudas y prestaciones públicas.

Esta normativa ha sido tenida especialmente en cuenta en la STC 93/2015, de 14 de mayo, para enjuiciar el Decreto-ley de la Junta de Andalucía 6/2013, de 9 de abril, cuya doctrina es trasladable a este caso. Cita también el representante estatal el Real Decreto-ley 1/2015, de 27 de febrero y la posterior Ley 25/2015, de 28 de julio, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de la carga financiera y otras medidas de orden social, que contienen mejoras adicionales a las previamente adoptadas; así como la modificación del convenio del fondo social de vivienda, realizada el 14 de septiembre de 2015, ampliando el número de viviendas destinadas a alquiler social y el colectivo que puede acceder a ellas, cuya vigencia se ha prorrogado hasta 2017.

Considera el Abogado del Estado que el Decreto-ley impugnado menoscaba las competencias estatales del artículo 149.1.11 y 13 CE, impidiendo la eficacia de las medidas adoptadas por el Estado en las normas citadas, en los términos señalados en la STC 93/2015, de 14 de mayo. Se alega también la vulneración de las competencias derivadas de los incisos 1, 6 y 8 del art. 149.1 CE. En concreto, y en lo que respecta a los preceptos impugnados, su argumentación es sintéticamente la siguiente:

a) El artículo 1, y en conexión con el mismo, la disposición transitoria tercera, vulneran la competencia estatal exclusiva en materia de legislación procesal (art. 149.1.6 CE), en virtud de la cual corresponde al Estado la determinación de los bienes que tienen la consideración de inembargables, tanto en los procedimientos judiciales como administrativos, dado que no se expresa ni se contiene en la Ley autonómica una conexión entre la regulación que se efectúa y las particularidades del derecho sustantivo aragonés, ya sea civil o administrativo. Por su parte, la disposición transitoria tercera debe ser declarada inconstitucional por establecer el régimen de aplicación del artículo 1 con carácter retroactivo.

La determinación de los bienes inembargables se encuentra regulada con carácter general en los artículos 605, 606 y 607 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de

enjuiciamiento civil, norma dictada al amparo del mencionado artículo 149.1.6 CE, que exige un régimen uniforme en toda España. Si bien es cierto que los artículos 605.4 y 606.4 prevén que una ley pueda ampliar la relación de los bienes inembargables, esta Ley ha de ser forzosamente estatal, y dictada al amparo de la citada competencia exclusiva.

b) El artículo 9 y la disposición transitoria segunda introducen un supuesto especial de suspensión automática e incondicionada del lanzamiento en los procesos de ejecución hipotecaria, distinta de la prevista en la legislación estatal y que no tiene conexión alguna con el derecho sustantivo aragonés, sea administrativo o foral. Se trata de una especialidad de naturaleza procesal que constituye una alteración del régimen comúnmente aplicable en todo el territorio nacional, lo que determina la inconstitucionalidad de ambos preceptos por infracción del artículo 149.1.6, produciéndose también la vulneración del artículo 149.1.13 CE, por cuanto se afecta a las medidas estatales adoptadas sobre esta misma materia. Así lo vino a declarar la STC 93/2015 en relación con las expropiaciones de uso de viviendas desocupadas, medida que es equiparable a la suspensión de tales lanzamientos.

Considera el Abogado del Estado que de lo señalado en la citada Sentencia cabe inferir que, en aquellos casos en que las medidas adoptadas por una Comunidad Autónoma en el ejercicio de sus competencias puedan interferir en el normal desenvolvimiento de las que, al amparo del artículo 149.1.13 CE apruebe el Estado, comprometiendo su virtualidad práctica, se produce una injerencia en la competencia estatal contraria al orden constitucional de distribución de competencias; y, en el presente caso, la medida autonómica de suspensión de lanzamientos dificulta o perturba la efectividad de los mecanismos arbitrados por el Estado para la regulación del sistema de ejecución hipotecaria; en concreto, los previstos en el artículo 1 y la disposición adicional primera en la redacción dada por el Real Decreto-ley 1/2015, de 27 de febrero. Y aunque la previsión en la materia se establece en el apartado 1 del artículo 9, el resto de los apartados, en la medida en que son instrumentales para la ejecución de la suspensión de lanzamientos, deben declararse inconstitucionales por conexión, lo que también sucede en relación con la disposición transitoria segunda, que fija el momento de entrada en vigor de esta medida.

c) En relación con el artículo 12, señala el Abogado del Estado que el deber de cesión de viviendas que en el mismo se impone conlleva, en primer lugar, una infracción del artículo 149.1.1 en relación con el artículo 33 CE, en cuanto la cesión obligatoria de viviendas constituye una transferencia coactiva y temporal de la titularidad de la vivienda, que incide en el contenido esencial de derecho de propiedad reconocido por el artículo 33.1 CE. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la competencia para regular las diversas manifestaciones de la función social del derecho de propiedad contemplada en el artículo 33.2 CE, en tanto afecten a su contenido esencial, corresponde al Estado de acuerdo con el artículo 149.1.1 CE, a fin de que la regulación del mismo sea uniforme en todo el territorio nacional [STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 10 b)].

En segundo lugar, el precepto infringe también el artículo 33 en relación con los artículos 53.1 y 9.3 CE, que establecen el principio de reserva de ley. El apartado tercero del artículo 12 dispone en concreto que la determinación de la contraprestación que percibirá el titular de la vivienda desocupada, a quien se impone la obligación de su puesta a disposición de la Comunidad Autónoma, se efectuará a través de una norma con rango de orden, lo que infringe el principio de reserva de ley que establece el artículo 9.3, al señalar tanto el artículo 33 como el artículo 53.1 CE que el elemento indemnizatorio ha de quedar configurado a través de lo que dictamine una norma con rango de Ley. Recuerda asimismo el Abogado del Estado que, de conformidad con la STC 61/1997, la fijación de las normas de valoración urbanística a efectos expropiatorios, constituye una competencia estatal, lo cual determina que no se pueda, a través de una orden de un consejero autonómico proceder a la fijación de una renta, cuya validez o conceptualización sea la del elemento indemnizatorio para la puesta a

disposición obligatoria de la vivienda, al margen de los criterios de valoración fijados por el Estado en ejercicio de sus competencias.

Añade el representante estatal que la privación de una facultad integrante del poder de disposición que comporta el concepto de propiedad, privación que queda vinculada al concepto indemnizatorio, no deja de participar de la naturaleza de un procedimiento expropiatorio, el cual se integra en el ámbito de la competencia estatal del artículo 149.1.18 CE, que ha sido ejercida a través de la Ley de expropiación forzosa de 16 de diciembre de 1954. Considera también que la cesión obligatoria tiene un carácter civil, por lo que se vulnera la competencia exclusiva del Estado al amparo del artículo 149.1.8 CE, sin que se aprecie ni en su contenido ni en el contexto, la vinculación de esta medida con el Derecho Foral aragonés.

Sigue argumentando que la medida adoptada en el artículo 12 vulnera el principio de proporcionalidad, en cuanto no presenta ventajas proporcionadas respecto de otras alternativas posibles y contempladas en el propio decreto-ley, como la provisión por la propia Diputación General de Aragón de viviendas de alquiler social para las personas en especiales circunstancias de emergencia social. La imposición de la cesión de viviendas desocupadas es pues una injerencia desproporcionada en el derecho de propiedad cuyo supuesto de hecho, la insuficiencia de un número suficiente de viviendas en el ámbito de las Administraciones aragonesas, es claramente indeterminado e imprevisible.

Estima asimismo que el precepto infringe las competencias estatales en materia de ordenación general de la economía y del crédito, en los términos contemplados en la STC 93/2015, en cuanto deteriora el valor de los activos adjudicados a las entidades financieras, pues los compradores exigirán precios más competitivos, si la entidad puede perder las viviendas, lo que actuará en perjuicio de la situación financiera de las entidades afectadas por la reestructuración. A ello se añade que la cesión obligatoria de viviendas para alquiler implica que dichas viviendas deberán permanecer en el balance de las entidades, y que, de acuerdo con el Real Decreto-ley 2/2012, deberán dotarse provisiones que, en tres años, alcanzarán al menos el 40 por ciento del valor del inmueble. El artículo 12 tiene pues una incidencia inmediata y directa sobre los fines de las sociedades de gestión de activos, menoscabando la finalidad para la que surgieron, como instrumento de saneamiento del sector bancario en lo relativo a la gestión del parque inmobiliario, en cuanto la cesión obligatoria de viviendas desocupadas no resulta compatible con sus objetivos, lo que a su vez se traduce en una injerencia negativa y cualificada en la política económica del Estado. Adicionalmente, estima que se produce una vulneración del artículo 14 CE, en la medida en que las obligaciones reguladas en el artículo 12 del decreto-ley se conciben únicamente respecto de determinadas personas jurídicas [entidades financieras, sociedades inmobiliarias bajo su control y la sociedad de gestión de activos procedentes de la reestructuración bancaria (SAREB)].

d) Finalmente, y en relación a la disposición adicional cuarta, afirma el Abogado del Estado que la misma altera el régimen jurídico establecido por el Estado, al exigir que las medidas del código de buenas prácticas previstas en el Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, se desarrollen dentro del sistema de mediación hipotecaria implantado por la Comunidad Autónoma de Aragón, menoscabando con ello la competencia atribuida al Estado por el artículo 149.1.13 CE, por lo que resulta de aplicación lo señalado en la STC 93/2015, que declaró inconstitucional una norma similar. Las entidades de crédito se adhieren al citado código voluntariamente, y asumiendo un régimen jurídico determinado, por lo que toda modificación de esta naturaleza supone una alteración de las reglas del acuerdo y la necesidad de volver a contar con la adhesión de estas entidades.

Concluye el escrito de demanda afirmando que se produce un impacto global de las disposiciones impugnadas en las competencias estatales en materia económica, por cuanto las medidas introducidas suponen un deterioro de la posición financiera de las entidades de crédito y otras de similar naturaleza, en tanto que implican, bien un coste directo, bien un deterioro del valor de determinadas partidas en sus balances. Tales

medidas reducen pues la capacidad de estas entidades de generar resultados positivos suficientes, lo que constituye condición necesaria para dotar de recursos propios que permitan mantener su solvencia y con ello la estabilidad financiera. El Decreto-ley autonómico perjudica también el valor de la garantía hipotecaria, que es esencial para el correcto funcionamiento del mercado de cédulas y bonos. La disminución del valor de la garantía y el empeoramiento de las condiciones en el mercado de cédulas hipotecarias y titulaciones, se trasladará al mercado de la concesión de créditos hipotecarios con un endurecimiento de las condiciones de contratación de dichos préstamos. Por las razones expuestas, solicita que se dicte sentencia por la que, con estimación del recurso, se declare la inconstitucionalidad y nulidad de los preceptos impugnados.

2. Por providencia de 4 de octubre de 2016, el Pleno, a propuesta de la Sección Tercera, acordó admitir a trámite el presente recurso de inconstitucionalidad; dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme al artículo 34 LOTC, al Congreso de los Diputados, al Senado, a la Diputación General y a las Cortes de Aragón por conducto de sus Presidentes, al objeto de que, en el plazo de quince días, puedan personarse en el proceso y formular alegaciones; tener por invocado por el Presidente del Gobierno el artículo 161.2 CE, lo que, a su tenor, y conforme dispone el artículo 30 LOTC, produce la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados desde la fecha de interposición del recurso para la partes del proceso, y desde el día en que aparezca publicada la suspensión en el «BOE» para los terceros; y publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial de Aragón».

3. La Mesa del Senado, mediante escrito registrado en este Tribunal el 19 de octubre de 2016, comunicó el acuerdo de dar por personada a la Cámara en el proceso y por ofrecida su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC.

El Presidente del Congreso de los Diputados, mediante escrito recibido el 19 de octubre de 2016, comunicó asimismo la personación de la Cámara en el proceso, ofreciendo su colaboración, a los efectos del artículo 88.1 LOTC.

4. Por escrito registrado en este Tribunal el día 25 de octubre de 2016, la representación letrada de las Cortes de Aragón se personó en el proceso y solicitó una prórroga del plazo legal concedido para formular alegaciones. El Pleno, en diligencia de 2 de noviembre siguiente, acordó tener por personadas a las Cortes de Aragón y prorrogar en ocho días más el plazo para formular alegaciones, a contar desde el siguiente al de expiración del ordinario.

5. En fecha 4 de noviembre de 2016, la Letrada de la Comunidad Autónoma de Aragón, en representación del Gobierno de Aragón, se personó en el procedimiento y solicitó prórroga del plazo otorgado para formalizar el escrito de alegaciones. El Pleno, en diligencia de 7 de noviembre siguiente, la tuvo por personada en nombre del Gobierno de Aragón y acordó prorrogar en ocho días el plazo concedido, a contar desde el siguiente al de expiración del ordinario.

6. El 21 de noviembre de 2016 tuvo entrada en el registro de este Tribunal el escrito de alegaciones de la Letrada que ostenta la representación del Gobierno de Aragón. Comienza su exposición señalando que las actuaciones y medidas estatales adoptadas desde el año 2012 por el Estado, dirigidas a afrontar el problema de la vivienda, resultan compatibles con las medidas que, en el ámbito de sus competencias, adopta la Comunidad Autónoma, ya que todas ellas responden al mandato dirigido a los poderes públicos, de promover las condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho a una vivienda digna (art. 47 CE). En relación con los concretos preceptos impugnados, se señala lo siguiente:

a) El artículo 1 y la disposición transitoria tercera encuentran amparo en las competencias exclusivas que ostenta la Comunidad de Aragón sobre el derecho

procesal derivado de las particularidades del derecho sustantivo de Aragón [art. 71.1.3 del Estatuto de Autonomía de Aragón (EAAr)], y en materia de acción social (art. 71.1.14 EAAr). La declaración de inembargabilidad que efectúa el artículo 1 se contrae a determinadas prestaciones económicas de carácter social, de carácter finalista, y que se otorgan por la Comunidad Autónoma en ejercicio de sus competencias en materia de acción social. Estamos, por tanto, ante una norma instrumental que, en ejercicio de una competencia exclusiva, requiere garantizar el destino y finalidad social de las prestaciones económicas, de forma que el esfuerzo presupuestario y financiero público que suponen no cubra finalidades distintas; la imposibilidad de proceder al embargo de estas prestaciones constituye pues una exigencia de la propia naturaleza de este tipo específico de ayudas.

Recuerda también que los artículos 605 y 606 de la Ley de enjuiciamiento civil (LEC) contemplan la posible ampliación de los supuestos de inembargabilidad en virtud de la cláusula de remisión a lo que disponga una «disposición legal» o una «Ley», sin que quepa afirmar que la misma haya de ser forzosamente estatal, debiendo ser la que se asuma por el titular de la competencia, de acuerdo con el régimen constitucional de distribución de competencias. La medida adoptada no modifica el régimen de la Ley de enjuiciamiento civil y tiene un carácter meramente instrumental de la legislación autonómica, por lo que no puede contemplarse de forma aislada como un nuevo supuesto de bienes o cantidades inembargables. Las prestaciones públicas de carácter social a que se refiere el artículo 1 del Decreto-ley autonómico constituyen —en línea con lo previsto en el artículo 606.1 LEC— bienes «imprescindibles» destinados a atender la subsistencia, por lo que su declaración de inembargabilidad resulta ser una exigencia inherente a la naturaleza de las mismas, al ser cantidades dirigidas específicamente a cubrir necesidades básicas de personas que carecen de medios económicos suficientes. Por idénticas razones, no puede tacharse de inconstitucional la disposición transitoria tercera, pues la previsión de aplicación a procedimientos iniciados y no finalizados, no vulnera el principio constitucional de prohibición de retroactividad, alegado en el recurso sin fundamento que lo respalde.

b) Respecto del artículo 9 y la disposición transitoria segunda, afirma la Letrada que no se produce una vulneración del artículo 149.1.6 CE, por cuanto el Decreto-ley no introduce *ex novo* un nuevo instrumento procesal, sino que acoge el mecanismo de suspensión de lanzamientos adoptado por la legislación estatal (Real Decreto-ley 27/2012, Ley 1/2013, de 14 de mayo, Real Decreto-ley 1/2015, de 27 de febrero, y Ley 25/2015, de 28 de julio) en virtud de la cual dicha suspensión rige desde el año 2012, prorrogándose sucesivamente y con vigencia hasta el año 2019.

La STC 93/2015, al referirse al régimen estatal de suspensión de lanzamientos y a la constitución de un fondo social de viviendas de propiedad de las entidades de crédito, pone de manifiesto la compatibilidad de dicho régimen con un adecuado funcionamiento del sistema hipotecario, y el decreto-ley autonómico recoge la misma técnica y con idéntico objetivo, si bien matizando que la suspensión de lanzamientos se establece «hasta que se ofrezca una alternativa habitacional por parte de la Administración»; previsión que no interfiere en el normal desenvolvimiento y efectividad de los mecanismos arbitrados por el Estado, sino por el contrario, supone un refuerzo en garantía del cumplimiento de dichos mecanismos, pues puede contribuir a la reducción del tiempo de suspensión de los lanzamientos, como consecuencia del ofrecimiento de una alternativa habitacional por la Administración. Por tanto, la regulación impugnada, en cuanto que no menoscaba o impide el efectivo cumplimiento de las medidas adoptadas por el Estado al amparo del artículo 149.1.13 CE, no puede considerarse que «afecte de un modo más intenso» al mercado hipotecario, en los términos de la STC 93/2015, ni puede ser tachada de inconstitucional por vulneración de los artículos 149.1.11 y 149.1.13 CE.

c) Señala que el artículo 12 no altera el contenido esencial del derecho de propiedad, pues el derecho de propiedad de la vivienda no queda desnaturalizado por su destino a arrendamiento (o título similar), ya que el carácter forzoso o *ex lege* del

arrendamiento se prescribe únicamente en situaciones excepcionales de desocupación de viviendas, y no supone un vaciamiento del derecho de propiedad que lo convierta en inexistente o puramente nominal, sino una limitación de la utilidad económica del bien, en términos de la doctrina constitucional.

El contenido esencial del derecho de propiedad (art. 33 CE) opera como garantía, constituyendo un límite que debe ser respetado por el legislador que resulte competente para regular tal derecho; y la competencia estatal exclusiva prevista en el artículo 149.1.1 CE contiene una habilitación al Estado para establecer condiciones básicas, pero no delimita un ámbito material excluyente a la intervención de las Comunidades Autónomas. En el recurso presentado se identifican o equiparan indebidamente, el «contenido esencial» del derecho de propiedad reconocido en el artículo 33 CE, con las condiciones básicas a que se refiere el artículo 149.1.1 CE, siendo así que el contenido esencial del derecho no es una técnica de distribución de competencias, sino un límite a la regulación del derecho que ha de respetar el legislador, sin perjuicio de quién ostente la titularidad de la competencia. En este contexto, la previsión contenida en el decreto-ley impugnado incide en el derecho a la propiedad privada de determinadas viviendas, que queda delimitado por la función social residenciada en una urgente necesidad habitacional de determinados sectores de la sociedad en riesgo de exclusión social; ello implica que acota el derecho de propiedad por razón de su función social, pero no conlleva la desnaturalización o alteración de su contenido esencial. La Comunidad Autónoma de Aragón ostenta competencia exclusiva en materia de vivienda, y la competencia estatal del artículo 149.1.1 CE no puede utilizarse para regular la política económica sectorial en materia de vivienda, puesto que ello supondría el vaciamiento de la citada competencia autonómica, y al no haberse infringido las condiciones básicas que pudieran haberse adoptado por el legislador estatal, debe entenderse plenamente constitucional la regulación aprobada.

En relación con la invocada vulneración del artículo 33 CE, en relación con los artículos 53.1 y 9.3, relativos al principio de reserva de ley, señala la Letrada que esta tesis no puede ser acogida, ya que se fundamenta en la consideración de que la cesión de viviendas a la Comunidad Autónoma constituye una modalidad de expropiación forzosa, tesis que no se comparte, afirmando en contrario que esta previsión no constituye un supuesto de expropiación forzosa, sino que puede considerarse como una «limitación de la utilidad económica del bien». Cuando la cesión por el propietario de la vivienda se efectúa por título de arrendamiento o cualquier otro que garantice la correspondiente contraprestación, el titular del derecho de propiedad, además de no sufrir privación de sus bienes y derechos, obtiene una renta cuya naturaleza jurídica no se identifica con la propia de una indemnización de bienes o derechos expropiados. Rechaza asimismo la infracción del artículo 149.1.8 CE, señalando que el contenido del derecho de propiedad privada conforme a su función social no forma parte del núcleo de la legislación civil, sino que se fija por la ley sectorial que vela por el interés público a que se vincula cada propiedad, y es competencia del titular de la tutela de dicho interés señalar las limitaciones y deberes inherentes a cada tipo de propiedad, siendo en este caso la competencia autonómica exclusiva en materia de vivienda la que legitima dicha actuación.

Concluye afirmando que no se ha producido una vulneración del principio de proporcionalidad, por cuanto la causa que provoca la medida adoptada debe considerarse razonable a la vista de las circunstancias sociales y económicas derivadas de la crisis generalizada. La medida prevista en el artículo 12 tiene pues un carácter subsidiario respecto de las alternativas contempladas en el propio Decreto-ley, opera ante una situación excepcional, y pretende servir a fines socialmente útiles; tampoco cabe apreciar los motivos de inconstitucionalidad basados en la vulneración de los artículos 149.1.11 y 13 así como en el artículo 14 CE, porque la incidencia en la política y en la actividad económica general del Estado o en la reestructuración de la banca, no puede calificarse de directa y significativa.

d) Examina por último la impugnación dirigida a la disposición final cuarta, respecto de la cual se considera que no innova ni establece un diferente procedimiento previo a la vía judicial, sino que se acomoda a lo establecido en la legislación estatal, dado que su finalidad es precisamente la aplicación del código de buenas prácticas, incrementando su eficacia, al posibilitar el apoyo de los mediadores del sistema público, que opera como garantía de los deudores con garantía hipotecaria sobre la vivienda habitual. Aunque la normativa estatal no contempla la intervención de un mediador como tercero independiente de las partes, la ausencia de previsión al respecto no puede entenderse como prohibición que pueda obstaculizar o impedir la eficacia de la puesta en práctica del citado código, y la nota de la voluntariedad no queda desdibujada por el hecho de que el proceso negociador entre las partes afectadas se desarrolle con el apoyo de los mediadores del sistema público, por lo que no se afecta la competencia estatal prevista en el artículo 149.1.13 CE.

El escrito finaliza afirmando que no se justifica que las medidas adoptadas en el decreto-ley autonómico vayan a suponer un coste directo, un deterioro del valor de determinadas partidas en los balances de las entidades de crédito y de los inmuebles adjudicados a las mismas, ni un deterioro de la posición financiera de las entidades de crédito y otras de similar naturaleza. Dichas afirmaciones tienen un carácter genérico y constituyen meras hipótesis, que no se sustentan en datos que puedan respaldarlas, por lo que no pueden prevalecer frente al principio de conservación de la norma, atendiendo a su presunción de constitucionalidad.

7. En fecha 21 de noviembre de 2016 tuvo entrada en el registro de este Tribunal el escrito de alegaciones formulado por la Letrada de las Cortes de Aragón, en el que se plantea, en primer término, la falta de legitimación de la Presidenta del Gobierno en funciones para la interposición del presente recurso de inconstitucionalidad, por considerar que dicha facultad no forma parte de las atribuciones del gobierno en funciones, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 101 CE y 21 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. Partiendo de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, se afirma que el recurso contra una disposición con rango de ley autonómica encierra una dosis de discrecionalidad que refleja la orientación política del Gobierno que lo acuerda, traduciendo un determinado programa y dirección política, por lo que excede del alcance que constitucionalmente debe darse a la expresión «despacho ordinario de los asuntos públicos», a la que se circunscribe el ámbito material de actuación del gobierno en funciones.

En relación al fondo del asunto, los argumentos esgrimidos pueden sintetizarse en los siguientes.

a) Las prestaciones económicas, respecto de las cuales el artículo 1 del Decreto-ley aragonés predica su inembargabilidad, han sido establecidas por la Comunidad Autónoma al amparo de sus competencias exclusivas en materia de acción social (art. 71.4 EAAr) y no constituyen una novedad en el ordenamiento aragonés, pues en su momento ya se declaró el carácter inembargable del ingreso aragonés de inserción (art. 5 del Decreto 57/1994, de 23 de marzo) sin que ello diera lugar a recurso alguno.

Es la propia Ley de enjuiciamiento civil (art. 606.4) la que permite que la enumeración de bienes inembargables se complete en otras leyes, no debiendo existir impedimento alguno en que estas puedan ser autonómicas, en la medida en que venga exigido por su conexión con el derecho sustantivo de la Comunidad. En el presente caso, el Gobierno de Aragón ha valorado que el mero establecimiento de determinadas ayudas en materia de acción social no es suficiente, si no se garantiza que tales cantidades queden efectivamente en poder de sus destinatarios y sean excluidas de eventuales procedimientos de embargo. Con ello se cumplen los requisitos constitucionales de que la regulación procesal era necesaria y derivaba de las particularidades del Derecho propio aragonés, consistentes en la implementación de las ayudas para hacer frente a situaciones de desprotección social con unos mínimos de efectividad. El Estado incluyó en su Real Decreto-ley 9/2015 unas categorías de retribuciones económicas



equivalentes a los sueldos y pensiones a los efectos del artículo 607 LEC, no debiendo existir ningún inconveniente en que se entienda que tal operación de concreción de dichas categorías generales en su propia legislación, es lo que ha llevado a cabo el Decreto-ley aragonés 3/2015. El precepto puede ser interpretado de conformidad con la Constitución por lo que no merece reproche de inconstitucionalidad, como tampoco cabe imputarlo a la disposición transitoria tercera, que se limita a señalar su entrada en vigor.

b) El artículo 9 y el artículo 12 de la norma aragonesa se enmarcan en el ámbito de las competencias autonómicas exclusivas en materia de vivienda [art. 71.10 a) EAAr], cuyo ejercicio se encuentra condicionado por lo dispuesto en el artículo 47 CE, que enuncia tanto un derecho subjetivo como un principio rector de la actuación de los poderes públicos, y que configura un mandato dirigido a todos los poderes públicos para hacer efectivo el derecho a una vivienda digna, correspondiendo a la autoridad autonómica de que se trate, dentro de su libertad de configuración, escoger las medidas o mecanismos que considere más apropiados para garantizar tal derecho.

En concreto, y en relación con el artículo 9, se señala que las medidas de protección de los deudores hipotecarios aplicadas por el Estado, no han sido suficientes para paliar situaciones de vulnerabilidad y emergencia social, evidenciando la necesidad de una intervención complementaria de los poderes públicos autonómicos, también legitimados al amparo de sus competencias para la imposición de límites al derecho de propiedad de la vivienda que, sin violentar su contenido esencial, permitan cumplir con su función social. El artículo 33.2 CE impone al legislador la tarea de delimitar, en cada momento histórico, el contenido del derecho de propiedad de acuerdo con su función social, función para la que también está habilitado el legislador autonómico cuando se ampare en un título competencial expreso como es, en este caso, la competencia autonómica exclusiva en materia de vivienda; y esa delimitación del derecho de propiedad de la vivienda guarda además conexión con lo dispuesto en el artículo 47 CE, que reconoce el derecho a una vivienda digna y reclama de los poderes públicos la promoción de las condiciones necesarias y el establecimiento de las normas pertinentes para hacerlo efectivo.

En base a este fundamento, la norma introduce una especialidad procesal como es la suspensión de los lanzamientos hasta que las personas afectadas puedan acceder a las viviendas que la Administración ponga a su disposición; se cumple pues el parámetro de constitucionalidad de las especialidades procesales que una Comunidad Autónoma puede introducir en la legislación de este carácter aprobada por el Estado, como es que aquéllas resulten necesarias y que deriven de las particularidades del Derecho propio de la Comunidad Autónoma, por lo que el artículo 9 no invade la competencia estatal del artículo 149.1.6 CE, ni lo hace tampoco la disposición transitoria segunda, cuya inconstitucionalidad solo se sostenía por conexión con aquel precepto.

c) En relación con el artículo 12, se señala que el único límite que el artículo 33 CE impone al legislador, cuando pretenda dar cumplimiento al mandato constitucional previsto en el artículo 47 CE, delimitando el contenido esencial del derecho de propiedad de la vivienda al amparo de una razón social, es que no opere una desnaturalización del mismo, ni sobrepase las barreras más allá de las cuales el derecho dominical y las facultades que le son propias dejarían de ser reconocibles.

El artículo 149.1.1 CE no faculta de esta suerte al Estado para definir el contenido esencial de los derechos ni para imponer una identidad de situaciones jurídicas de todos los ciudadanos en cualquier parte del territorio del Estado, sino para fijar una identidad sustancial de condiciones básicas en el ejercicio de los derechos constitucionales. El Estado no ha hecho uso de esa competencia en el ámbito material del derecho de propiedad de la vivienda, por lo que, ante una falta de ejercicio de tal competencia estatal, la libertad de configuración del legislador sectorial autonómico es más amplia. Por ello, la Comunidad Autónoma no ha vulnerado una competencia no ejercida y unas condiciones estatales que no existen, sino que se ha limitado a ejercitar su competencia en materia de vivienda para tratar de garantizar su disfrute por personas o unidades de

convivencia en situación de vulnerabilidad, sin que el precepto recurrido haya vulnerado la citada competencia estatal.

Afirma el Letrado que no se comparte tampoco el argumento de que la imposición de la cesión de viviendas vacías atente contra el contenido esencial del derecho de propiedad (art. 33.1 CE), pues no se produce, como afirma el Abogado del Estado, una transferencia coactiva y temporal de la titularidad de la vivienda, dado que lo que determinan los apartados 2 y 3 del artículo 12 es la puesta a disposición de las viviendas en favor de la Administración para que sea esta la que elija los inquilinos, quedando no obstante inalterada la titularidad de la vivienda, que seguirá correspondiendo a las entidades financieras o sociedades inmobiliarias bajo su control o a la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria, perdiendo, eso sí, la capacidad para decidir a quiénes arriendan sus viviendas, capacidad que ejerce por sustitución la Administración, pero recibiendo la correspondiente contraprestación. No hay pues privación del derecho de propiedad a los legítimos titulares de las viviendas, por lo que la obligación de cesión no quebranta el contenido esencial del derecho de propiedad, sino que, nuevamente, se inserta en la libertad de configuración de la competencia autonómica sobre vivienda.

Se rechaza asimismo la alegada vulneración de la competencia estatal en materia de legislación civil (art. 149.1.8 CE), por estimar que el Gobierno de Aragón no está operando una delimitación del derecho de la propiedad desde una perspectiva civil, sino desde el derecho público, al amparo de su competencia exclusiva en materia de vivienda. Y se considera que el artículo 12 no incumple los principios constitucionales de proporcionalidad y de igualdad. En relación al primero, porque la medida contemplada supera el test de proporcionalidad en cuanto es idónea a la finalidad perseguida, la de dar solución a situaciones de vulnerabilidad en las que se encuentran las personas que no pueden hacer frente al pago de sus cuotas hipotecarias en un contexto económico y social muy adverso, favoreciendo el ejercicio del derecho constitucional a una vivienda digna, a partir de la existencia de un parque importante de viviendas vacías existentes en Aragón; es una medida necesaria puesto que las arbitradas por el Estado han demostrado no ser suficientes para dicha finalidad; y supera el juicio de proporcionalidad en sentido estricto, por cuanto debe prevalecer la defensa del interés general derivado de la contribución a la efectividad del derecho a la vivienda frente a la concepción de la propiedad como derecho absoluto del propietario, a mantener vacías las viviendas de las que es titular. En cuanto a la vulneración del principio de igualdad, se considera que el trato diferenciado que otorga el Decreto-ley autonómico, en función de quien sea el propietario de la vivienda, afecta a sujetos distintos por lo que, al no darse la identidad de supuestos fácticos que son objeto de comparación, no se incurre en discriminación, ni por ello se vulnera el artículo 14 CE.

Finalmente, y respecto de la alegada vulneración del artículo 149.1.11 y 13 CE, considera la representante de las Cortes de Aragón que el precepto no contiene una norma atinente a la estructura, organización interna y funciones de los intermediarios financieros, ni tampoco una directriz general de la política económica sobre vivienda, por lo que no se produce dicha vulneración.

d) A juicio de la Letrada, la disposición adicional cuarta se limita a introducir una especialidad procesal que deriva del derecho sustantivo autonómico, consistente en incluir la aplicación del código de buenas prácticas, regulado por la normativa estatal, en el sistema de mediación hipotecaria de la Administración autonómica, moviéndose dentro de los márgenes que le permite su competencia ex artículo 72. 3 EAAr. La particularidad procesal consiste en imponer la figura de un mediador derivado de su existencia en el derecho aragonés sustantivo, pero en nada más se alteran las medidas dispuestas en el código, ni se prejuzga el resultado de la negociación, ni se impone un resultado a ninguna de las partes, por lo que se entiende correctamente ejercida la competencia autonómica controvertida.

El escrito concluye afirmando que el Decreto-ley 3/2015 carece de la potencialidad dañosa en el conjunto del sistema financiero que le imputa el Abogado del Estado, y que

no ha tenido durante el tiempo en que ha estado en vigor antes de la interposición del presente recurso de inconstitucionalidad.

8. En diligencia de 28 de noviembre de 2016, el Pleno acordó incorporar a los autos los escritos de alegaciones formulados y oír a las partes personadas —Abogado del Estado, Gobierno y Cortes de Aragón— para que en plazo de cinco días expongan lo que estimen procedente sobre el levantamiento o mantenimiento de la suspensión.

El Abogado del Estado interesó el mantenimiento de la suspensión de los preceptos impugnados conforme a las alegaciones presentadas el día 7 de diciembre de 2016. Las representaciones procesales del Gobierno y de las Cortes de Aragón solicitaron el levantamiento de la suspensión, en escritos registrados los días 9 y 15 de diciembre de 2016.

9. El Pleno, por ATC 18/2017, de 31 de enero, acordó mantener la suspensión de los artículos 9 y 12, así como de las disposiciones transitoria segunda y adicional cuarta, y levantar la suspensión del artículo 1 y la disposición transitoria tercera del Decreto-ley 3/2015, de 15 de diciembre.

10. El Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, y a través de escrito registrado en este Tribunal el 23 de noviembre de 2018, formula solicitud de desistimiento de la impugnación dirigida contra el artículo 12 del Decreto-ley 3/2015, de 15 de diciembre, del Gobierno de Aragón, de medidas urgentes de emergencia social en materia de prestaciones económicas de carácter social, pobreza energética y acceso a la vivienda. Pone de manifiesto que esta petición de desistimiento parcial resulta del acuerdo alcanzado en la comisión bilateral de cooperación Aragón-Estado, de 19 de noviembre de 2018.

11. La Secretaría de Justicia del Pleno del Tribunal Constitucional, mediante diligencia de ordenación de 26 de noviembre de 2018, acuerda incorporar a los autos el anterior escrito, así como oír a las representaciones legales del Gobierno de Aragón y de las Cortes de Aragón, para que, en el plazo de diez días, aleguen lo que estimen procedente en relación a la solicitud de desistimiento parcial del presente procedimiento.

12. La Letrada de las Cortes de Aragón, en la representación que legalmente ostenta, se muestra conforme con la anterior solicitud de desistimiento parcial en escrito registrado el 14 de diciembre de 2018. No se remitió escrito de contestación del Gobierno de Aragón

13. Por providencia de 15 de enero de 2019, se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 17 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos Jurídicos

1. El presente recurso de inconstitucionalidad se formuló por el Abogado del Estado, en nombre y representación de la Presidenta del Gobierno en funciones, en relación con los artículos 1, 9, 12, disposiciones transitorias segunda y tercera; y disposición adicional cuarta del Decreto-ley 3/2015, de 15 de diciembre del Gobierno de Aragón, de medidas urgentes de emergencia social en materia de prestaciones económicas de carácter social, pobreza energética y acceso a la vivienda.

Tras la incoación del proceso, el Abogado del Estado ha formulado solicitud de desistimiento parcial del recurso de inconstitucionalidad, en relación con la impugnación dirigida contra el artículo 12 del Decreto-ley 3/2015, de 15 de diciembre, desistimiento que procede admitir en esta Sentencia, al no existir oposición de las restantes partes personadas, y no advertirse un interés constitucional que aconseje un pronunciamiento de este Tribunal.

El objeto del presente recurso queda pues limitado a los artículos 1, 9, las disposiciones transitorias segunda y tercera; y la disposición adicional cuarta del presente Decreto-ley.

El Abogado del Estado considera, con carácter general, que los preceptos impugnados vulneran las competencias atribuidas al Estado por el artículo 149.1.11 y 13 CE, en cuanto interfieren y afectan negativamente a la política económica del Gobierno tendente a la reestructuración y estabilidad del sistema bancario y crediticio. Además de ello, considera que: el artículo 1 y la disposición transitoria tercera vulneran la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación procesal del artículo 149.1.6 CE; y el artículo 9 infringe también la competencia estatal exclusiva prevista en el artículo 149.1.6 CE.

Tal y como se recoge en los antecedentes, las representaciones procesales del Gobierno y del Parlamento de Aragón han defendido que los preceptos impugnados responden a un legítimo ejercicio de las competencias autonómicas en materia de vivienda y acción social [arts. 71.10 y 34 del Estatuto de Autonomía de Aragón (EAAr)], solicitando la desestimación íntegra del recurso.

2. Con carácter previo al examen de fondo, procede realizar determinadas precisiones de índole procesal.

En primer lugar, la Letrada de las Cortes de Aragón formula un óbice de admisibilidad, alegando la falta de legitimación de la Presidenta del Gobierno en funciones para la interposición del presente recurso de inconstitucionalidad; en concreto, por considerar que no forma parte de las atribuciones propias del gobierno en funciones la de acordar la interposición de recursos de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 101 CE en conexión con el artículo 21 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, dado que dicha función no aparece expresamente reconocida en dichos preceptos, ni forma parte del «despacho ordinario de los asuntos públicos» al que se circunscribe el ámbito material de su actuación.

Dicha pretensión sin embargo, no puede prosperar. La STC 97/2018, de 19 de septiembre, FJ 2, a la que ahora procede remitirse, ha desestimado una alegación planteada en los mismos términos, y en ella se venía a concluir que: «la Constitución no excluye, siquiera sea implícitamente, la legitimación del Presidente del Gobierno en funciones para interponer el recurso de inconstitucionalidad. De ahí que hayamos admitido a trámite y resuelto los formulados por el Presidente del Gobierno en funciones tras las elecciones generales de 2011 (STC 237/2015, de 19 de noviembre) y de 2015 (STC 158/2016, de 22 de septiembre; 159/2016, de 22 de septiembre; y 205/2016, de 1 de diciembre). Procede pues rechazar el óbice de admisibilidad». Por las mismas razones, que no cabe sino reiterar aquí, debe desestimarse la objeción realizada por dicho motivo.

En segundo lugar, y en cuanto a los efectos que sobre el objeto de este proceso han tenido las modificaciones normativas posteriores a la interposición del recurso, cabe señalar que el Decreto-ley 3/2015 fue convalidado por resolución de las Cortes de Aragón de 28 de diciembre de 2015, y resultó posteriormente modificado como consecuencia de la aprobación 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.

La regulación contenida en la Ley 10/2016 ha venido en unos casos a ampliar y en otros a dar nueva redacción a los preceptos impugnados en el presente recurso de inconstitucionalidad, pero sin que la misma contenga una cláusula de derogación expresa del Decreto-ley 3/2015, limitándose a introducir una regulación más completa y acabada del régimen jurídico aplicable en la materia. La aprobación de la citada Ley no afecta pues a la viabilidad y subsistencia del presente recurso de inconstitucionalidad, dado que no estamos, en sentido estricto, ante una ley modificativa del decreto-ley, ni la misma deroga expresamente los preceptos que han sido objeto de este recurso, por lo que la promulgación de la citada Ley no supone la desaparición sobrevenida del objeto de este proceso constitucional, teniendo en cuenta, además que, de acuerdo con nuestra

doctrina, estamos ante una impugnación de naturaleza competencial y que la controversia subsiste en la Ley 10/2016, la cual ha sido parcialmente impugnada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 4403-2017, pendiente de pronunciamiento por este Tribunal.

En lo que respecta a la normativa estatal aducida por los recurrentes como parámetro de contraste de alguno de los preceptos impugnados, sin perjuicio de remitirnos con carácter general a lo señalado en las SSTC 43/2018, FJ 2 y 97/2018, FJ 3, en donde se detallan con precisión las normas estatales que integran el *ius superveniens* que habrá de ser tenido en cuenta para la resolución del presente recurso de inconstitucionalidad, se efectuará el correspondiente análisis con ocasión del examen de cada uno de los preceptos impugnados.

Por último cabe señalar que el contenido de los preceptos objeto de este recurso resulta coincidente o muy similar al de otras normas autonómicas en materia de vivienda, que también han sido impugnadas y sobre las que ya han recaído pronunciamientos de este Tribunal, por lo que la resolución del recurso ha de tomar en consideración la doctrina sentada en las correspondientes Sentencias. En concreto, y en relación a las cuestiones aquí controvertidas, hemos de remitirnos con carácter general a la doctrina contenida en las SSTC 93/2015, de 14 de mayo; 16/2018, de 22 de febrero; 32/2018, de 12 de abril; 43/2018, de 26 de abril; 80/2018, de 5 de julio; 97/2018, de 19 de septiembre, y 106/2018, de 4 de octubre.

3. El Abogado del Estado cuestiona el conjunto de los preceptos impugnados en este proceso por suponer una interferencia en el ejercicio de la competencia estatal en materia de ordenación económica (art. 149.1.13 CE), al realizar una regulación que se proyecta sobre un ámbito material reglado por el Estado, que ha adoptado medidas y acciones para dar respuesta al problema de los desahucios hipotecarios. Salvedad hecha de las concretas conclusiones que puedan alcanzarse en relación a cada uno de los preceptos impugnados, procede descartar con carácter general que el presente decreto-ley incurra en una genérica vulneración de la competencia estatal del artículo 149.1.13 CE, en atención a lo razonado en la STC 16/2018, FJ 16 (en el mismo sentido, SSTC 32/2018, FJ 6; 43/2018, FJ 4, y 80/2018, FJ 3).

A partir de lo expuesto, podemos entrar ya en el examen de los diferentes preceptos impugnados, y, en primer término, del artículo 1, que declara la inembargabilidad de las prestaciones económicas de carácter social establecidas por la Comunidad Autónoma. Y, en conexión con él, de la disposición transitoria tercera que dispone que dicha declaración será de aplicación a los procedimientos de embargo en que, a su entrada en vigor, todavía no se haya acordado o dictado resolución de embargo de las ayudas previstas en la norma.

Este Tribunal comparte el criterio coincidente de las partes y considera que la norma impugnada se encuadra en la materia relativa a la legislación procesal, lo que nos sitúa, por tanto, en el ámbito del artículo 149.1.6 CE, y, en consecuencia, lo que debemos resolver es si la misma puede ampararse en la excepción a que se refieren tanto la propia disposición constitucional como el artículo 71.1.3 EAAr, cuando contempla la competencia de la Comunidad Autónoma sobre el derecho procesal derivado de las particularidades del derecho sustantivo de Aragón (art. 71.1.3 EAAr).

De acuerdo con el artículo 149.1.6 CE, la legislación procesal constituye una competencia exclusiva del Estado, en tanto que la competencia atribuida a las Comunidades Autónomas por este precepto constitucional tiene un carácter limitado, pues está circunscrita a «las necesarias especialidades que en ese orden se deriven de las particularidades de derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas». En las SSTC 47/2004, de 25 de marzo, FJ 4; 2/2018, de 11 de enero, FJ 4, y 80/2018, de 5 de julio, FJ 5, a las que ahora procede remitirse, este Tribunal ha tenido ya ocasión de pronunciarse sobre el alcance de las competencias autonómicas en el ámbito procesal y la metodología que debe seguirse para enjuiciar tales controversias competenciales.

A partir de esa doctrina general, debe ponerse de relieve que la previsión aquí examinada es coincidente con la contenida en la Ley de Extremadura 7/2016, de 21 de

julio, de medidas extraordinarias contra la exclusión social, que vino a establecer la inembargabilidad de unas ayudas extraordinarias de apoyo social, y sobre la que se pronunció este Tribunal en la STC 2/2018, de 11 de enero, FJ 4, cuya doctrina resulta trasladable al presente supuesto.

Como allí señalamos, deben completarse tres escalones sucesivos para aplicar la salvedad competencial contenida en el artículo 149.1.6 CE, y dilucidar si una norma procesal autonómica constituye o no una «necesaria especialidad» procesal, que encuentra legitimidad constitucional en el artículo 149.1.6 CE: primero, ha de determinarse cuál es el derecho sustantivo autonómico que presenta particularidades; segundo, hay que señalar respecto de qué legislación procesal estatal, y por tanto general o común, se predicen las eventuales especialidades de orden procesal incorporadas por el legislador autonómico; y, finalmente, ha de indagarse si, entre las peculiaridades del ordenamiento sustantivo autonómico y las singularidades procesales incorporadas por el legislador autonómico en la norma impugnada, existe una conexión directa tal que justifique las especialidades procesales.

Y al igual que afirmamos en el supuesto mencionado, no se cumplen en el presente caso ninguna de las tres operaciones procesales para aplicar la salvedad competencial contenida en el artículo 149.1.6 CE: en primer lugar, el derecho sustantivo autonómico viene conformado, en el presente caso, por las normas ordenadoras de las ayudas sociales que se contemplan en el artículo 1 del Decreto-ley; en segundo lugar, la norma autonómica no introduce propiamente una especialidad, sino que modifica, ampliándola, una categoría jurídica relevante en el ámbito procesal y, por tanto, regulada por el derecho procesal general, como es la de los bienes inembargables; y, en tercer lugar, esa ampliación no se conecta de forma directa con una peculiaridad del derecho sustantivo de la Comunidad Autónoma.

En consecuencia, el precepto impugnado no puede considerarse amparado en la competencia autonómica en materia procesal, por lo que procede declarar su inconstitucionalidad y nulidad por invadir el ámbito competencial reservado al Estado por el artículo 149.1.6 CE. La citada declaración ha de hacerse extensiva a lo señalado en la disposición transitoria tercera, dado que la misma tiene un carácter puramente instrumental o subsidiario, dirigido a articular la aplicación temporal de lo dispuesto en la norma sustantiva, por lo que, declarada su inconstitucionalidad y nulidad, sus efectos se trasladan a lo señalado en esta disposición transitoria, que debe correr idéntica suerte (por todas, STC 8/2018, de 25 de enero, FJ 4).

4. La impugnación se dirige, en segundo lugar, contra el artículo 9 y la disposición transitoria segunda que regula su aplicación temporal.

El artículo 9 contempla la suspensión de los lanzamientos de la vivienda habitual de personas o unidades de convivencia que se encuentren en supuestos de especial vulnerabilidad, y prevé que: quedarán en suspenso, hasta que se ofrezca una alternativa habitacional por parte de la Administración, los lanzamientos en los procesos judiciales o extrajudiciales de ejecución hipotecaria, cuando la vivienda habitual de persona o unidad de convivencia de buena fe que se encuentren en supuestos de especial vulnerabilidad se adjudique al acreedor o a un tercero por él propuesto (ap. 1). La situación de especial vulnerabilidad se regulará mediante orden del titular del departamento competente en materia de vivienda y deberá estar fundada en circunstancias tales como la edad, miembros de la unidad de convivencia, discapacidad, dependencia o enfermedad, exclusión social, víctimas de violencias machistas o circunstancias que afecten a los derechos humanos, económicas, situaciones de desempleo, así como otras de naturaleza análoga. Comprenderá, como mínimo, los supuestos establecidos en el artículo 2 de la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de la deuda y alquiler social (ap. 2). La situación de especial vulnerabilidad se acreditará mediante informe de la administración competente en materia de servicios sociales, en los términos que se establezcan reglamentariamente (ap. 3).

Por su parte, la disposición transitoria segunda dispone que la suspensión de los lanzamientos prevista en el artículo 9 será de aplicación en los procesos judiciales o extrajudiciales de ejecución hipotecaria iniciados a la entrada en vigor de la disposición reglamentaria que defina el marco de especial vulnerabilidad, siempre que en dicha fecha no se hubiere ejecutado el lanzamiento.

Considera el Abogado del Estado que la medida prevista, además de constituir una especialidad procesal que no tiene fundamento en el derecho sustantivo autonómico, por lo que infringe el artículo 149.1.6 CE, vulnera lo dispuesto en el artículo 149.1.13 CE, en cuanto interfiere y menoscaba la efectividad de los mecanismos arbitrados por el Estado para la regulación del sistema de ejecución hipotecaria. Las representaciones autonómicas alegan, en contrario, que no se produce ninguna de las vulneraciones denunciadas, por cuanto el precepto no introduce *ex novo* un nuevo instrumento procesal, sino que se limita a recoger y modular, en ejercicio de sus competencias en materia de vivienda, un mecanismo ya previsto en la legislación estatal.

De acuerdo con la doctrina constitucional acerca del *ius superveniens* en los recursos de inconstitucionalidad de naturaleza competencial (por todas, STC 5/2015, de 22 de enero, FJ 3), y de conformidad con lo señalado en la Sentencias anteriormente citadas, la normativa estatal que hemos de tener presente para resolver la controversia suscitada es la contenida en el artículo 1 de la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección de los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social, modificada en parte por el Real Decreto-ley 1/2015, de 27 de febrero, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social (convertido después en la Ley 25/2015, de 28 de julio) y, últimamente, en particular su artículo 1, por el Real Decreto-ley 5/2017, de 17 de marzo; disposiciones todas ellas donde, al amparo de la competencia estatal ex artículo 149.1.13 CE, se regula la suspensión de lanzamientos de los deudores hipotecarios.

Como tuvimos ocasión de afirmar en la STC 93/2015, «abstractamente considerada, la suspensión por un plazo de varios años del lanzamiento cuando en un proceso judicial o extrajudicial de ejecución hipotecaria se hubiere adjudicado al acreedor la vivienda habitual de una persona, es una medida que tiene entidad suficiente para influir en el funcionamiento de los mercados hipotecarios, especialmente en un tiempo como el presente en que se han visto desestabilizados por la pérdida generalizada del valor del colateral que opera como garantía del préstamo. Entendemos, en consecuencia ... que delimitar los supuestos objetivo, subjetivo y temporal de esa suspensión del lanzamiento es una medida que presenta una estrecha conexión con el objetivo de normalizar los mercados hipotecarios ... el Estado define con esta doble medida la extensión de la intervención pública de protección de personas en situación de vulnerabilidad, que considera compatible con el adecuado funcionamiento del mercado hipotecario y, a la vez, para evitar que el equilibrio que juzga oportuno se quiebre, impide que las Comunidades Autónomas en ejercicio de sus competencias propias adopten disposiciones que, con este mismo propósito de tutela, afecten de modo más intenso a dicho mercado». Consideramos por ello que «tales medidas concurren de un modo principal a regular el mercado hipotecario en su conjunto y, al tratarse éste de un subsector decisivo dentro del sector financiero, inciden directa y significativamente sobre la actividad económica general» por lo que tales medidas «constituyen correcto ejercicio de la competencia estatal en materia de bases de la planificación económica» (STC 93/2015, FJ 17). El carácter básico de la normativa estatal en esta materia fue posteriormente reiterado en la STC 16/2018, FJ 12.

Establecida la vinculación de las referidas medidas de política económica con el ejercicio de la competencia estatal del artículo 149.1.13 CE, es preciso comprobar si las medidas previstas en la normativa estatal básica, resultan obstaculizadas de forma efectiva por el contenido normativo de los preceptos que se impugnan. De conformidad con la doctrina contenida en las SSTC 93/2015, FJ 18 y 16/2018, FJ 13, esta distorsión solo es apreciable en los supuestos de adición por la norma autonómica de un mecanismo nuevo orientado a satisfacer una misma situación de necesidad, pues ello

rompe el carácter coherente de la acción pública en esta materia; acción pública que el Estado articula con ese carácter, como medio de obtener simultáneamente los dos objetivos de política económica indicados. Así pues «cabe insistir en que lo que distorsiona la ordenación básica aprobada en virtud del artículo 149.1.13 CE es que la norma autonómica establezca una medida adicional» (STC 16/2018, FJ 13).

Pues bien, no se produce dicho efecto en el supuesto que se examina, dado que la medida adoptada en el artículo 9 es coherente y no contradice las previstas en la legislación estatal, que son en la actualidad las que se contemplan en el artículo 1.1 del Real Decreto-ley 5/2017, de 17 de marzo, que ha venido a prorrogar temporalmente las previsiones contenidas en la Ley 1/2013, y conforme al cual: «Hasta transcurridos siete años desde la entrada en vigor de esta Ley, no procederá el lanzamiento cuando en un proceso judicial o extrajudicial de ejecución hipotecaria se hubiera adjudicado al acreedor o a persona que actúe por su cuenta, la vivienda habitual de personas que se encuentren en supuestos de especial vulnerabilidad y en las circunstancias económicas previstas en este artículo».

La norma estatal y la autonómica atienden pues a la misma situación: lanzamiento de la vivienda habitual en procesos judiciales o extrajudiciales de ejecución hipotecaria; van dirigidas a los mismos sujetos, personas o unidades de convivencia que se encuentren en supuestos de especial vulnerabilidad; y comparten el mismo presupuesto fáctico, que la vivienda se adjudique al acreedor o persona por él propuesta.

A ello cabe añadir que el precepto autonómico introduce de este modo lo que la STC 93/2015, FJ 18 vino a denominar como «simples modificaciones o correcciones en función del título competencial autonómico en materia de vivienda», las cuales son susceptibles de una interpretación integradora y conforme con lo señalado en la normativa estatal aplicable.

Así: (i) la previsión a tenor de la cual la suspensión del lanzamiento no se producirá hasta que se ofrezca una alternativa habitacional por parte de la Administración autonómica (art. 9.1), no resulta incompatible con el plazo de suspensión fijado en la ley estatal, sino complementaria, y coadyuvante de la previsión básica, debiendo entenderse que dicha alternativa habitacional habrá de producirse dentro del plazo máximo de suspensión del lanzamiento fijado con carácter básico por la citada legislación; (ii) la definición de la situación de especial vulnerabilidad contemplada en el artículo 9.2, como expresamente señala el precepto, comprende como mínimo los supuestos establecidos en la legislación estatal y, si bien la norma legal autonómica se remite a otra posterior reglamentaria para la delimitación de los supuestos que puedan acogerse a la situación de «especial vulnerabilidad», citando a título meramente enunciativo una serie de circunstancias (edad, miembros de la unidad de convivencia, etc.), éstas deben guardar relación con los supuestos a que se refiere el artículo 1.2 de la Ley estatal 1/2013, estando, en todo caso, sujetos al control de la jurisdicción contencioso-administrativa; (iii) finalmente, la emisión de informe administrativo a efectos de la acreditación de la situación de especial vulnerabilidad (art.9.3), se configura como una competencia ejecutiva que admite también una interpretación conforme con lo dispuesto en la legislación estatal, en el sentido de que coadyuva sin excluir el procedimiento de acreditación ante el juez o notario, que contempla la normativa básica estatal (art. 2 de la Ley 1/2013).

En consecuencia el precepto impugnado, interpretado en el sentido que se ha expuesto, interpretación que se llevará al fallo, no puede entenderse contrario a las directrices estatales sobre la política económica, porque el propio Estado regula un mecanismo similar y porque las medidas de desarrollo adoptadas por la norma autonómica tienen un alcance limitado y pueden reputarse, en los términos de la jurisprudencia constitucional reseñada, como medidas complementarias de las contempladas en la legislación estatal, dictadas en ejercicio de la competencia autonómica en materia de vivienda, y que no impiden o menoscaban el ejercicio de las competencias estatales derivadas del artículo 149.1.13 CE. Debe rechazarse por estas razones la inconstitucionalidad del precepto.



No se produce tampoco la alegada vulneración del artículo 149.1.6 CE. La norma autonómica se limita a plasmar —con las modulaciones que acaban de señalarse— un mecanismo de protección de determinadas situaciones de necesidad, expresamente previsto en la legislación estatal aplicable. Resultan aquí trasladables las consideraciones que efectuamos en la STC 80/2018, FJ 5, si bien en un supuesto no exactamente coincidente, como era el relativo a la posibilidad de suscripción de un contrato de alquiler entre el adjudicatario del remate de un procedimiento hipotecario y el titular de la vivienda una vez finalizadas las medidas estatales de moratoria, y en donde afirmamos que «el precepto de referencia no ha vulnerado tampoco la competencia del Estado en materia de legislación procesal que le reconoce el artículo 149.1.6 CE, dado que el contenido de la regulación que se recoge no introduce innovación o especialidad procesal alguna en el procedimiento judicial de ejecución hipotecaria, toda vez que limita su objeto al establecimiento de mecanismos de protección de determinadas situaciones de necesidad, sin alterar la normativa procesal... Se limita a establecer una obligación sustantiva cuyo nacimiento se hace coincidir temporalmente con la iniciación de la ejecución y cuyos efectos y consecuencias se producen, en todo caso, al margen de los trámites que han de seguirse en sede procesal, que no quedan afectados».

En relación con la disposición transitoria segunda, reguladora de la entrada en vigor de la medida prevista, nada cabe objetar, habida cuenta de que no se ha desarrollado en relación con la misma argumentación específica alguna, por lo que su simple impugnación por conexión determina que haya de seguirse la decisión adoptada en relación con el artículo 9.

5. Finalmente, la impugnación se dirige contra la disposición adicional cuarta del Decreto-ley 3/2015, relativa al seguimiento y aplicación del código de buenas prácticas para la reestructuración viable de las deudas con garantía hipotecaria sobre la vivienda habitual, regulado en el Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo (modificado por el RDL 5/2017).

El precepto contempla que la aplicación de las medidas previstas en el citado código se desarrollará dentro del sistema de mediación hipotecaria que la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y otras Administraciones públicas aragonesas hayan implantado. Ello implica que la entidad financiera que inicie el procedimiento previsto en el código deberá solicitar la inclusión del asunto en el sistema de mediación hipotecaria, donde se desarrollará el proceso negociador entre las partes afectadas con el apoyo de los mediadores del sistema público; y en el caso en que se inicie el proceso de ejecución hipotecaria, la entidad financiera habrá de presentar ante el órgano judicial competente el documento que acredite el cumplimiento de dicho trámite negociador previo.

El precepto viene pues a incluir en la aplicación del citado código de buenas prácticas un mecanismo previo de mediación hipotecaria en el seno de la Administración autonómica, consistente en un proceso negociador entre las partes afectadas con el apoyo de mediadores del sistema público, que se impone obligatoriamente para el ejercicio de la acción en el proceso judicial de ejecución hipotecaria.

El Abogado del Estado considera que ello supone un menoscabo de la competencia atribuida al Estado por el artículo 149.1.13 CE, dado que las entidades de crédito se adhieren al citado código voluntariamente y asumiendo un régimen jurídico determinado, por lo que toda modificación supone una alteración de las reglas del acuerdo, y la necesidad de volver a contar con la adhesión de estas entidades. La representación procesal de la Comunidad Autónoma considera que el precepto se limita a introducir una especialidad procesal que deriva de su derecho sustantivo, moviéndose dentro de los márgenes que le permite su competencia ex artículo 72.3 EAAr.

Se trata de un supuesto distinto del examinado en la STC 102/2018, de 4 de octubre, en donde se desestimó la inconstitucionalidad del procedimiento de mediación extrajudicial allí previsto, en razón de su carácter voluntario, en la medida en que se contemplaba expresamente que el inicio de dicho procedimiento tenía carácter potestativo y podía ser solicitado por los legitimados, por lo que su constitucionalidad derivaba de «la voluntariedad del mecanismo previsto, que no impone su aplicación por

la sola voluntad de una de las partes, ni, por lo mismo, les impide el acceso a la jurisdicción» [fundamento jurídico 4 a)]. En el supuesto que ahora se examina resulta de aplicación lo señalado en el fundamento jurídico 7 de la STC 54/2018, de 24 de mayo, en donde vinimos a declarar la inconstitucionalidad de una medida que «instituye la mediación en presupuesto procesal para el ejercicio de la jurisdicción, desbordando así el ámbito de lo constitucionalmente admisible». También aquí y como entonces afirmamos, el carácter imperativo de la medida «resulta incompatible con el orden constitucional de distribución de competencias, al invadir la competencia estatal en materia de legislación procesal (art. 149.1.6 CE), de acuerdo con la doctrina recogida en la STC 47/2004, de 25 de marzo, FJ 4».

Las Comunidades Autónomas pueden regular procedimientos extrajudiciales de resolución de conflictos, como es el caso de la mediación, en relación con materias de su competencia, siempre que se respeten determinadas condiciones, entre las que se incluye la nota de la voluntariedad, en el sentido de que no exista un sometimiento obligatorio a dicho procedimiento —es decir que ni el deudor ni los acreedores estén constreñidos a seguirlo a instancia de la otra parte—. Tal carácter voluntario no concurre en el supuesto examinado, toda vez que el recurso a la mediación viene impuesto con carácter obligatorio por la norma autonómica en los casos regulados en el código de buenas prácticas del Real Decreto-ley 6/2012, desapareciendo con ello la voluntariedad propia de la mediación prevista en el artículo 6 de la Ley estatal 5/2012, que fue dictada al amparo de los apartados 6 y 8 del artículo 149.1 CE.

Así se deduce con claridad de la lectura del precepto, en donde se afirma que las medidas contempladas en el código de buenas prácticas «se desarrollarán» dentro del sistema de mediación hipotecaria (ap. 1); la entidad financiera que inicie el procedimiento previsto en el citado código de buenas prácticas solicitará a la Administración pública correspondiente la inclusión del asunto en el sistema de mediación hipotecaria, donde «se desarrollará» el proceso negociador entre las partes con el apoyo de los mediadores del sistema público (ap. 2); una vez que haya concluido la negociación, la Administración pública en cuyo sistema de mediación se haya realizado, «expedirá» un documento que entregará a las partes, donde se acreditará el cumplimiento del código de buenas prácticas; y, en el caso de que se inicie el procedimiento de ejecución hipotecaria, la entidad financiera «presentará» ante el órgano judicial competente el documento expedido por la administración a los efectos de acreditar que se ha cumplido con lo dispuesto en el código de buenas prácticas (ap. 3). El carácter imperativo de esta regulación no permite deducir la nota de la voluntariedad en el mecanismo previsto en el Decreto-ley autonómico.

Así pues, y de conformidad con la citada doctrina, debe estimarse la impugnación y declarar la inconstitucionalidad y nulidad de los apartados 1, 2 y 3 de la disposición adicional cuarta, en los que se regula la inclusión imperativa en el código de buenas prácticas, del sistema de mediación hipotecaria de ámbito autonómico, configurado como requisito previo al ejercicio de la acción judicial, por vulneración del artículo 149.1.6 CE. Se excluye de dicha declaración lo dispuesto en el apartado 4 que se limita a contemplar una medida de fomento de la suscripción de convenios con otras Administraciones públicas aragonesas en orden a la implantación de un sistema de mediación hipotecaria coordinado.

#### FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

1.º Aceptar el desistimiento parcial del Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, respecto del presente recurso de inconstitucionalidad, en concreto, de la impugnación promovida contra el artículo 12 del Decreto-ley 3/2015, de 15 de diciembre del Gobierno de Aragón, de medidas urgentes de emergencia social

en materia de prestaciones económicas de carácter social, pobreza energética y acceso a la vivienda.

2.º Estimar parcialmente el presente recurso de inconstitucionalidad, y, en su virtud, declarar la inconstitucionalidad y nulidad del artículo 1; la disposición transitoria tercera y los apartados 1, 2 y 3 de la disposición adicional cuarta del Decreto-ley 3/2015, de 15 de diciembre del Gobierno de Aragón, de medidas urgentes de emergencia social en materia de prestaciones económicas de carácter social, pobreza energética y acceso a la vivienda.

3.º Declarar que el artículo 9 y la disposición transitoria segunda, no son inconstitucionales interpretados en el sentido expuesto en el fundamento jurídico 4 de la presente Sentencia.

4.º Desestimar en lo demás el presente recurso de inconstitucionalidad.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a diecisiete de enero de dos mil diecinueve.—Juan José González Rivas.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Antonio Narváez Rodríguez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—María Luisa Balaguer Callejón.—Firmado y rubricado.