|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 169/2016 |
| Fecha | de 4 de octubre de 2016 |
| Sala | Pleno |
| Magistrados | Don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, doña Adela Asua Batarrita, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez. |
| Núm. de registro | 2465-2016 |
| Asunto | Recurso de inconstitucionalidad 2465-2016 |
| Fallo | Levantar la suspensión del art. 1 y, en lo que a la propiedad temporal se refieren, de las disposiciones adicionales primera, segunda y tercera, así como de la disposición final de la Ley de la Generalitat de Cataluña 19/2015, de 29 de julio, de incorporación de la propiedad temporal y de la propiedad compartida al libro quinto del Código civil de Cataluña |

**AUTO**

**I. Antecedentes**

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 4 de mayo de 2016, el Abogado del Estado, en nombre del Presidente del Gobierno, interpuso “recurso de inconstitucionalidad contra el art. 1 y, por conexión, en lo que a la propiedad temporal se refieren, contra las disposiciones adicionales primera, segunda y tercera, así como contra la disposición final de la Ley del Parlamento de Cataluña 19/2015, de 29 de julio, de incorporación de la propiedad temporal y de la propiedad compartida al Libro Quinto del Código Civil de Cataluña”. El Abogado del Estado invocó los arts. 161.2 CE y 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), a fin de que se acordase la suspensión del precepto impugnado.

2. Por providencia de 24 de mayo de 2016 el Pleno, a propuesta de la Sección Tercera, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno contra el art. 1 y, por conexión, en lo que a la propiedad temporal se refieren, contra las disposiciones adicionales primera, segunda y tercera, así como contra la disposición final de la Ley del Parlamento de Cataluña 19/2015, de 29 de julio, de incorporación de la propiedad temporal y de la propiedad compartida al libro quinto del Código civil de Cataluña; dar traslado de la demanda y documentos presentados, según prevé el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, así como al Gobierno y al Parlamento de Cataluña, por conducto de sus Presidentes, al objeto de que, en el plazo de quince días, puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes; tener por invocado por el Presidente del Gobierno el art. 161.2 CE, lo que, conforme dispone el art. 30 LOTC, produce la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados, desde la fecha de interposición del recurso —4 de mayo de 2016— para las partes del proceso y desde el día en que aparezca publicada la suspensión en el “Boletín Oficial del Estado” para los terceros, lo que se comunicará a los Presidentes del Gobierno y del Parlamento de Cataluña; y publicar la incoación del recurso en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña”.

3. Mediante escrito registrado el día 9 de junio de 2016 el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó a este Tribunal el acuerdo de la Mesa de la Cámara en el sentido de darse por personada en el proceso, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. Idéntica comunicación del Presidente del Senado se registró el 20 de junio de 2016.

4. Mediante escrito registrado el 21 de junio de 2016 la Letrada del Parlamento de Cataluña presentó sus alegaciones oponiéndose a la estimación del recurso de inconstitucionalidad y solicitando, por medio de otrosí, el levantamiento anticipado de la suspensión de la Ley impugnada.

En este punto, tras reproducir la doctrina constitucional sobre la materia, con alusión específica a la posibilidad de levantamiento anticipado de la suspensión (ATC 417/1997), destaca que “es el Gobierno a quien se debe la iniciativa, quien debe demostrar o al menos razonar consistentemente la procedencia de la suspensión para evitar unos perjuicios de imposible o difícil reparación, ya que debe partirse del principio de presunción de la constitucionalidad de las normas objeto del litigio” y añade que en este caso “el Abogado del Estado al invocar el art 161.2 CE no aporta ningún tipo de razonamiento o argumento que justifique la necesidad de la medida suspensiva”.

Por otro lado, la Letrada del Parlamento de Cataluña sostiene que la suspensión de la norma recurrida “puede afectar sensiblemente al principio de seguridad jurídica de las partes que deseen intervenir en el negocio jurídico de la propiedad temporal y en la de aquellas que se acogieron a su aplicación durante los meses de vigencia de la ley”. Alega que la Generalitat con el precepto impugnado ayuda “a instrumentar y documentar una facultad dispositiva, ya al alcance de los ciudadanos ex artículo 545-4 de la Ley 5/2006, pero sin un patrón de aplicación común. Con la ley recurrida se facilita la actividad de los operadores jurídicos y se ofrecen unos parámetros comunes de ejercicio para quienes voluntariamente quieran acogerse a esta modalidad de limitación del dominio. Mantener la suspensión de su vigencia —máxime cuando no se ha alegado causa alguna de perjuicio— es tanto como abocar a la inseguridad jurídica a aquellos que se han acogido a la misma y, tal vez lo que es peor, impedir la difusión de una forma de acceso a la propiedad —aunque sea temporal— a un colectivo social que lo desea, porque el resultado -la limitación temporal de derecho de propiedad-, lo tienen igualmente a su alcance al amparo del precepto antes citado del Libro Quinto del Código Civil de Cataluña”.

5. El 23 de junio de 2016 se personó el Abogado de la Generalitat de Cataluña en la representación que le corresponde, oponiéndose a la estimación del recurso de inconstitucionalidad e instando, por medio de otrosí, el levantamiento anticipado de la suspensión de la Ley impugnada.

Argumenta, en primer término, que en el escrito de planteamiento del recurso no se contiene la más mínima argumentación que justifique la suspensión. Añade, en apoyo de su pretensión de levantamiento inmediato de la suspensión, otras dos consideraciones. De un lado, expone que, como sea que la Ley catalana 19/2015 fue objeto del trámite de negociación en la comisión bilateral Generalitat-Estado, previsto en el art. 33.2 LOTC, puede decirse que dicha norma ha estado vigente en Cataluña durante más de nueve meses, en los cuales su aplicación no ha generado problema ni disfunción alguna. De otro lado, razona que, puesto que no existe ningún ordenamiento civil en el Estado español que impida a las partes negociadoras, en uso de su autonomía de voluntad, llegar a establecer el mismo resultado de autorregulación de intereses que la Ley catalana 19/2015 facilita y, en concreto, someter la titularidad dominical a plazo sucesivo, carece de sentido y de provecho alguno mantener la suspensión de una normativa que aporta seguridad jurídica a lo que los particulares decidan libremente en sus pactos de autorregulación.

6. Por providencia de 24 de junio de 2016 el Pleno del Tribunal acordó dar traslado al Abogado del Estado y a la Generalitat de Cataluña del escrito en el que el Parlamento de Cataluña solicita el levantamiento de la suspensión de la Ley impugnada, concediendo un plazo de cinco días para que alegasen lo que estimasen procedente al respecto.

7. El Abogado del Estado, en su escrito de 4 de julio de 2016, instó que la Ley recurrida se mantuviera suspendida en su vigencia por los siguientes motivos.

Tras reseñar la doctrina constitucional relevante, expone que “constituye objeto del recurso varios preceptos de la Ley de Cataluña 19/2015, específicamente su art 1 que contiene una reforma del art. 547 CCCat, que consiste en la definición y régimen jurídico de una nueva ‘forma’ de propiedad: la denominada ‘propiedad temporal’, no reconocida hasta el momento, cuya característica principal es su temporalidad y disfrute sucesivo por más de un titular … Se trata de la configuración legal que niega el carácter indefinido esencial o en origen del derecho de propiedad”.

Alega, sobre los perjuicios que avalarían mantener su suspensión, que el art. 1 de la Ley 19/2015 regula “una figura de derecho de propiedad que por su carácter precisamente de derecho real, una vez adquirido a través de los modos que la ley prevé, surge al mundo jurídico y se consolida incluso frente a terceros una vez que en su caso tiene lugar su publicidad formal”. Aclara, además, que sería “una suerte de derecho dominical cuya esencia no habría sido establecida, en el sentido de regulado su régimen jurídico esencial por ley del Estado al amparo de su competencia exclusiva ex art. 149.1.8 CE. Y, no obstante, habida cuenta de la creación singular de esas titularidades en varios posibles casos mediante los correspondientes negocios jurídicos, estos quedarían perfeccionados al amparo de la ley autonómica que los habría posibilitado. Así, tanto en el plano del derecho civil sustantivo, como desde la perspectiva de la protección frente a terceros que la publicidad formal del Registro garantiza en el ámbito de la seguridad jurídica en las transacciones, se llegaría a producir, aun después dictada una eventual sentencia constitucional estimatoria del recurso del Estado, una consolidación e irreversibilidad de situaciones jurídico patrimoniales en varios casos singulares”. Precisa más su argumento diciendo que “los titulares inscritos de derechos de propiedad temporal podrían, por tanto, alegar que ellos adquirieron de buena fe y de acuerdo con el Registro, si se trata de bienes inmuebles, o de buena fe susceptible de amparo por el art. 464 CC si se tratara de bienes muebles, que la ley autonómica asimismo posibilita como objeto también de propiedad temporal, en una época en que la ley autonómica habría estado plenamente en vigor. Ante ello los perjuicios se derivarían del hecho consistente en que si se levanta la suspensión de la norma impugnada -pero luego hay sentencia estimatoria del recurso- nos encontráramos con la constancia de derechos patrimoniales ya adquiridos …, de tal modo que quedarían consolidadas situaciones jurídico-patrimoniales objetivamente contrarias al ordenamiento, no sólo de manera estática sino con toda su funcionalidad y desenvolvimiento hacia el futuro de acuerdo con las condiciones fijadas válidamente en el momento inicial de la celebración del negocio de constitución del derecho como tal”.

El Abogado del Estado afirma que esas alegaciones sobre el daño que produciría el levantamiento de la suspensión pueden extenderse por conexión lógica a las disposiciones de la Ley 19/2015 también objeto del recurso (adicionales primera, segunda y tercera, y final) en lo que se refieren a la propiedad temporal. A su juicio, “no tendría sentido que si se hallara suspendida la vigencia de la regulación sustantiva de la propiedad temporal, se mantuviera la obligación de las Administraciones públicas de llevar a cabo las acciones necesarias con las entidades financieras y promotores, tanto públicas como privadas, para facilitar el acceso a la vivienda mediante la implantación de la propiedad temporal (disposición adicional primera) … Lo mismo en cuanto a la adopción de medidas fiscales de ámbito local (disposición adicional segunda) favorables a esa clase de propiedad … o la aplicación de la normativa sobre consumo si las transmisiones que genere la propiedad temporal se produjera en una relación de consumo (disposición adicional tercera), cuando la funcionalidad de la propiedad temporal se hallase no obstante suspendida, sin que pudiera efectuarse, por tanto, ninguna transmisión todavía derivada de las condiciones pactadas en el negocio jurídico de constitución en cada caso. A su vez, la suspensión de lo establecido en la disposición final, entrada en vigor a los veinte días de su publicación, es consecuencia obligada si se pide la suspensión, como estamos haciendo, del régimen jurídico sustantivo de dicha clase o institución civil novedosa”.

Por el contrario, entiende esta parte que el mantenimiento de la suspensión de la vigencia de los preceptos impugnados “no causa perjuicio ni al tráfico, ni a la seguridad jurídica, ni limita, creemos, el principio de autonomía de la voluntad”, aduciendo, en cuanto a esto último, que “cabría al amparo del régimen actual obtenerse la adecuación de los intereses jurídicos y de las voluntades de los particulares conforme a las figuras jurídicas actualmente vigentes en nuestro ordenamiento jurídico civil, tales como el aprovechamiento por turnos o situaciones de propiedad compartida o de dominio dividido o derechos reales limitados de carácter temporal, o mediante la constitución de derechos reales atípicos”, todas ellas “fruto de la autonomía de la voluntad”.

8. El 7 de julio de 2016 el Abogado de la Generalitat de Cataluña presentó escrito adhiriéndose a la petición de levantamiento de la suspensión de la Ley y a las razones aducidas a tal fin por la Letrada del Parlamento de Cataluña, aparte de remitirse a los argumentos contenidos en su previo escrito de 23 de junio en el que también había instado el levantamiento de la suspensión.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto de la presente resolución consiste en determinar si procede levantar o mantener la suspensión que afecta a la vigencia del art. 1 y, en lo que a la propiedad temporal se refieren, a las disposiciones adicionales primera, segunda y tercera, así como a la disposición final de la Ley del Parlamento de Cataluña 19/2015, de 29 de julio, de incorporación de la propiedad temporal y de la propiedad compartida al libro quinto del Código civil de Cataluña; vigencia que se encuentra suspendida como consecuencia de la invocación del art. 161.2 CE por el Presidente del Gobierno de la Nación al interponer el presente recurso de inconstitucionalidad.

En los términos que han quedado expresados en los antecedentes, las representaciones procesales del Gobierno y del Parlamento de Cataluña han solicitado el levantamiento anticipado de la suspensión, mientras que el Abogado del Estado se opone a esta pretensión e insta el mantenimiento de la suspensión.

2. La solicitud de levantamiento anticipado de la suspensión sin esperar al transcurso de los cinco meses previstos en el art. 161.2 CE resulta viable procesalmente, pues, conforme a nuestra reiterada doctrina al respecto, los cinco meses a los que hace referencia el citado precepto constitucional son, precisamente, el límite máximo inicialmente previsto para la suspensión, incluyéndose entre las potestades de este Tribunal la de ratificar o levantar la suspensión dentro de ese plazo (por todos, AATC 222/1995, de 18 de julio, FJ 1; 75/2010, de 30 de junio, FJ 2; 88/2013, de 23 de abril, FJ 2, y 196/2015, de 18 de noviembre, FJ 2).

Sobre este tipo de incidentes de suspensión existe una consolidada doctrina constitucional, según la cual, para decidir si procede o no ratificar dentro del plazo de cinco meses que establece el art. 161.2 CE la suspensión de la Ley autonómica impugnada en un recurso de inconstitucionalidad es necesario ponderar, de un lado, los intereses que se encuentran concernidos, tanto el general y público como, en su caso, el particular o privado de las personas afectadas y, de otro, los perjuicios de imposible o difícil reparación que puedan derivarse del mantenimiento o levantamiento de la suspensión de la Ley impugnada.

Igualmente se ha destacado en nuestra doctrina que esta valoración ha de efectuarse mediante el estricto examen de las situaciones de hecho creadas y al margen de la viabilidad de las pretensiones que se formulen en la demanda, recordando que el mantenimiento de la suspensión requiere que el Gobierno de la Nación, a quien se debe la iniciativa (arts. 161.2 CE y 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: LOTC), no sólo invoque la existencia de aquellos perjuicios, sino que demuestre o, al menos, razone consistentemente su procedencia y la imposible o difícil reparación de los mismos, pues debe partirse en principio de la presunción de constitucionalidad de las normas objeto de recurso (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, y 122/2015, de 7 de julio, FJ 2).

3. El perjuicio alegado por el Abogado del Estado para justificar su pretensión es que, a su juicio, el levantamiento de la suspensión de la vigencia de la norma recurrida dará lugar a la consolidación de un modo irreversible de situaciones jurídico patrimoniales concretas derivadas de la constitución de supuestos de propiedad temporal, ya sea debido a la “protección frente a terceros que la publicidad formal del Registro garantiza en el ámbito de la seguridad jurídica en las transacciones”, ya sea por la adquisición “de buena fe susceptible de amparo por el art. 464 CC si se tratara de bienes muebles”.

Las partes recurridas oponen que el perjuicio descrito no procede del art. 1 de la ley catalana 19/2015, pues los sujetos privados por su sola decisión pueden, en uso de la autonomía de la voluntad que les reconoce el ordenamiento jurídico, establecer el mismo resultado de autorregulación de intereses. En este sentido se pronuncia claramente el Abogado de la Generalitat de Cataluña cuando expone que “carece de sentido y de provecho alguno mantener la suspensión de una normativa que aporta seguridad jurídica a lo que los particulares decidan libremente en sus pactos de autorregulación”, así como la Letrada del Parlamento de Cataluña al sostener que dicho precepto recurrido ayuda “a instrumentar y documentar una facultad dispositiva, ya al alcance de los ciudadanos ex artículo 545-4 de la Ley 5/2006, pero sin un patrón de aplicación común y que mantener la suspensión de su vigencia … es tanto como abocar a la inseguridad jurídica a aquellos que se han acogido a la misma y, tal vez lo que es peor, impedir la difusión de una forma de acceso a la propiedad —aunque sea temporal— a un colectivo social que lo desea”.

Este Tribunal aprecia que la controversia trabada sobre si la autonomía de la voluntad habilita para constituir cualesquiera situaciones jurídicas limitativas del derecho de propiedad, y en particular la restricción que conlleva la propiedad temporal, forma parte del fondo de este asunto, de modo que no cabe anticipar su resolución en este incidente. No obstante, y sin que ello suponga prejuzgar la decisión de fondo que habrá de adoptarse en la Sentencia, debemos atender a que el art. 1 de la Ley catalana 19/2015, que mientras no se declare inconstitucional goza de presunción de constitucionalidad, presupone que la autonomía de la voluntad es suficiente fundamento de los supuestos de propiedad temporal que se constituyan, operando la regulación legal simplemente como un marco normativo que suministra seguridad jurídica.

De este modo, y tal como alegan las representaciones procesales de las partes recurridas, los perjuicios invocados por el Abogado del Estado no son imputables al art. 1 de la Ley catalana 19/2015, por lo que no se dan los requisitos que, según nuestra doctrina, justifican el mantenimiento de la suspensión de dicho precepto impugnado.

4. Por otro lado, la ponderación que requiere este incidente exige que, junto a los perjuicios que se deriven del eventual levantamiento de la suspensión de la vigencia de la norma impugnada, se tengan también en cuenta los que pudieran seguirse del mantenimiento de dicha suspensión que, según la Letrada del Parlamento de Cataluña, “puede afectar sensiblemente al principio de seguridad jurídica de las partes que deseen intervenir en el negocio jurídico de la propiedad temporal y en la de aquellas que se acogieron a su aplicación durante los meses de vigencia de la ley”, precisando esta parte también que “mantener la suspensión de su vigencia es tanto como abocar a la inseguridad jurídica a aquellos que se han acogido a la misma y, tal vez lo que es peor, impedir la difusión de una forma de acceso a la propiedad -aunque sea temporal- a un colectivo social que lo desea”.

Procede declarar, de un lado, que las situaciones jurídicas creadas con arreglo al precepto impugnado durante los nueves meses que mediaron entre su entrada en vigor y la interposición del recurso de inconstitucionalidad no son susceptibles de verse afectadas de ningún modo por lo que se decida en este incidente, ni siquiera si en él se resuelve mantener la suspensión de la vigencia de la norma recurrida. En concreto, dado que esa eventual decisión no implica ningún juicio, ni siquiera preliminar, acerca de la constitucionalidad de la Ley, no podemos admitir que la misma conlleve merma alguna del principio de seguridad jurídica para las partes que hayan participado en un negocio jurídico de propiedad temporal durante los meses de vigencia de la Ley.

Es cierto, por el contrario, que ya sea porque el art. 1 de la Ley catalana 19/2015 habilita que los sujetos privados constituyan este tipo de propiedad temporal, ya sea porque les suministra un patrón de regulación que les confiere mayor seguridad jurídica, mantener la suspensión de la vigencia de dicho precepto legal tendría el efecto de reducir, como sostiene la Letrada del Parlamento de Cataluña, el acceso a esta forma de propiedad a un colectivo social que lo desea.

Este criterio, en conexión con el resto de los expuestos en el fundamento jurídico anterior, conduce a que acordemos el levantamiento de la suspensión de la vigencia del art. 1 de la Ley catalana 19/2015 en su integridad.

5. Estos mismos razonamientos avalan que se adopte la misma decisión de levantar la suspensión de vigencia respecto de las disposiciones adicionales primera, segunda y tercera de la Ley catalana 19/2015, así como respecto de su disposición final, pues el Abogado del Estado no hace sino proyectar sobre estos otros preceptos, en la medida que contienen también una regulación referida a la propiedad temporal, los mismos perjuicios que había argumentado respecto al art. 1 de la Ley catalana 19/2015, invocación que ya hemos declarado en el fundamento jurídico anterior que es insuficiente para acordar el mantenimiento de la suspensión de los preceptos impugnados. Dado que es al Abogado del Estado a quien corresponde la iniciativa de alegar los daños que justificarían un eventual mantenimiento de la suspensión, lo que no resulta acreditado, con independencia de las alegaciones ya rechazadas, corresponde que acordemos el levantamiento de la suspensión también de estas otras disposiciones.

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Levantar la suspensión del art. 1 y, en lo que a la propiedad temporal se refieren, de las disposiciones adicionales primera, segunda y tercera, así como de la disposición final de la Ley de la Generalitat de Cataluña 19/2015, de 29 de julio, de incorporación de la propiedad temporal y de la propiedad compartida al libro quinto del Código civil de Cataluña

Madrid, a cuatro de octubre de dos mil dieciséis.