|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 135/2015 |
| Fecha | de 21 de julio de 2015 |
| 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 | 1824-2015 |
| Asunto | Recurso de inconstitucionalidad 1824-2015 |
| Fallo | Mantener la suspensión de los siguientes apartados del art. 1 de la Ley 2/2014, de 20 de junio, de modificación de la Ley 2/2003, de 30 de enero, de vivienda de Canarias y de medidas para garantizar el derecho a la vivienda: uno (por cuanto modifica el art. 1.2 de la Ley 2/2003); cuatro [por cuanto modifica el art. 4 g) de la Ley 2/2003]; Seis [por cuanto modifica el art. 8.l), m) y n) de la Ley 2/2003]; siete (por cuanto añade un nuevo art. 18.8 en la Ley 2/2003); veintitrés (por cuanto añade un nuevo art. 77 bis en la Ley 2/2003); veinticuatro [por cuanto modifica el art. 78 f) de la Ley 2/2003], veintiséis (por cuanto modifica el título VIII de la Ley 2/2003, arts. 80 a 98) y veintisiete [por cuanto añade los nuevos arts. 106 i) y 99 e) en la Ley 2/2003], así como de las disposiciones adicionales segunda y cuarta de la mencionada Ley 2/2014, de 20 de junio. |

**AUTO**

 **I. Antecedentes**

1. El 27 de marzo de 2015 tuvo entrada en el Registro General del Tribunal Constitucional, un escrito del Abogado del Estado, actuando en la representación que legalmente ostenta, interponiendo recurso de inconstitucionalidad contra los siguientes apartados del art. 1 de la Ley 2/2014, de 20 de junio, de modificación de la Ley 2/2003, de 30 de enero, de vivienda de Canarias y de medidas para garantizar el derecho a la vivienda: 1 (por cuanto modifica el art. 1.2 de la Ley 2/2003); 4 [por cuanto modifica el art. 4 g)] de la Ley 2/2003); 6 [por cuanto modifica el art. 8.l), m) y n) de la Ley 2/2003]; 7 (por cuanto añade un nuevo art. 18.8 en la Ley 2/2003); 23 (por cuanto añade un nuevo art. 77 bis en la Ley 2/2003); 24 [por cuanto modifica el art. 78 f) de la Ley 2/2003], 26 (por cuanto modifica el título VIII de la Ley 2/2003, arts. 80 a 98) y 27 [por cuanto añade los nuevos arts. 106 i) y 99 e) en la Ley 2/2003], así como contra las disposiciones adicionales segunda y cuarta de la mencionada Ley 2/2014, de 20 de junio. Hace invocación expresa del art. 161.2 CE.

Sucintamente expuestas, las alegaciones en las que se basa la demanda son las siguientes.

Argumenta el Abogado del Estado, en primer lugar, que se afecta a la regulación del derecho de propiedad, concretamente, a su función social, en cuanto que la disposición impugnada contempla el deber de uso habitacional efectivo y establece consecuencias sancionadoras y expropiatorias para los propietarios de las viviendas libres no destinadas efectivamente al uso habitacional. Esta competencia, sin embargo, corresponde al Estado ex arts. 149.1.1 y 8 CE, ambos en relación con el art. 33 de la norma fundamental. Invoca, en segundo lugar, la vulneración de los arts. 25.1 y 9.3 CE, al establecer un régimen sancionador de carácter objetivo, sin tener en cuenta el principio de culpabilidad ni las razones que pueden justificar la desocupación de la vivienda. Considera, en tercer lugar, que el régimen sancionador, así como la causa expropiandi que la norma impugnada contempla, para cuando no se destinan las viviendas al uso habitacional vulneran el art. 14 CE, en cuanto que sólo están previstos para el supuesto en que la propiedad corresponde a una entidad de crédito. Alega, además, la infracción del principio de proporcionalidad al existir actuaciones alternativas más proporcionadas para hacer frente a la situación de necesidad a la que se refiere el preámbulo de la norma impugnada, sin que se trate de medidas indispensables ni necesarias, y sin que se cumpla el test de proporcionalidad en sentido estricto. Hace, finalmente, alusión a la vulneración de las competencias que atribuyen al Estado los apartados 11 y 13 del art. 149.1 CE, por cuanto las disposiciones impugnadas interfieren y afectan negativamente a la política económica y al sistema bancario y crediticio y ponen en peligro diversos bienes jurídicos, lo que se predica de toda la norma impugnada y, en especial, de la disposición adicional cuarta, y se apoya en los informes del Banco de España y de la Sociedad de gestión de activos procedentes de la reestructuración bancaria (SAREB) que se adjuntan con la demanda. Suplica, en consecuencia, la declaración de inconstitucionalidad de los preceptos mencionados.

2. Mediante providencia de 14 de abril de 2015, el Pleno del Tribunal Constitucional acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno, contra los apartados del artículo 1 citados en el encabezamiento y las disposiciones adicionales segunda y cuarta de la Ley 2/2014, de 20 de junio, de modificación de la Ley 2/2003, de 30 de enero, de vivienda de Canarias y de medidas para garantizar el derecho a la vivienda; dar traslado de la demanda y documentos para personación y alegaciones al Congreso de los Diputados, al Senado, y al Gobierno y Parlamento de Canarias; tener por invocado el art. 161.2 CE que produce la suspensión y publicar la incoación del recurso en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Boletín Oficial de Canarias”.

3. Por sendos escritos registrados en el Tribunal Constitucional el 22 y 23 de abril de 2015, los Presidentes del Senado y Congreso comunicaron los acuerdos de las Mesas de sus respectivas Cámaras de personarse en el procedimiento ofreciendo su colaboración.

4. La Directora General del Servicio jurídico del Gobierno de Canarias, actuando en la representación que legalmente ostenta, se personó en este proceso constitucional el 27 de abril de 2015, solicitando una prórroga del plazo concedido para formular alegaciones, prórroga que fue acordada por el Pleno del Tribunal Constitucional mediante providencia de 28 de abril del mismo año.

5. El Letrado del Parlamento de Canarias presentó sus alegaciones en el Tribunal Constitucional el 6 de mayo de 2015. En el escrito formulado al efecto concluye suplicando la declaración de constitucionalidad de los preceptos impugnados. En otrosí pide el levantamiento anticipado de la suspensión de la vigencia de los mencionados preceptos. Sucintamente expuestos, sus argumentos son los siguientes. La Ley autonómica pretende dar satisfacción al mandato del art. 47 CE dada la situación de crisis y las dificultades económicas relacionadas con la mala situación que atraviesan las familias y las dificultades de acceso a la financiación para su compra. Este precepto no consagra un derecho fundamental, pero ello no lo convierte en una previsión programática, ya que impone a los poderes públicos una obligación de actuar para el logro de dicha finalidad. Es más, este precepto puede actuar como límite a otros derechos fundamentales, y constituye el soporte material de otros derechos constitucionales. El fundamento competencial de la Ley parcialmente impugnada se encuentra en el art. 30.15 del Estatuto de Autonomía de Canarias que le atribuye competencias en materia de urbanismo y vivienda. El ejercicio de esta competencia se complementa con las ejercidas por el Estado. El deber de ocupar la vivienda se acomoda a lo previsto en la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas (art. 3), encaja en las necesidades expuestas en el preámbulo de la Ley 4/2013, de 4 de junio, de flexibilización y fomento de alquiler de viviendas, y responde a las medidas adoptadas en países de nuestro entorno.

La Ley integra el destino habitacional en los deberes inherentes al derecho de propiedad de la vivienda cuyo incumplimiento conlleva consecuencias sancionadoras y expropiatorias, previsión que encaja de lleno en la competencia autonómica a raíz de lo afirmado en la STC 37/1987, de 26 de marzo, sobre la Ley de reforma agraria de Andalucía, y la STC 186/1993, de 7 de junio, dictada en relación con la Ley de la dehesa de Extremadura, que no tiene otro límite que el respeto al contenido esencial de la propiedad, límite que no se ignora en este caso pues no somete a la propiedad a limitaciones exorbitantes que la desnaturalicen. Tampoco vulnera las condiciones básicas establecidas por el Estado ex art. 149.1.1 CE, competencia ésta que no supone la delimitación del contenido esencial del derecho de propiedad, sino la determinación de sus condiciones básicas, sin que sea posible un diseño acabado del mismo [STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 7 a)]. No incide tampoco en la competencia que asiste al Estado ex art. 149.1.8 CE, pues la delimitación del derecho de propiedad no se produce necesariamente por la legislación civil sino que corresponde al legislador sectorial, estatal o autonómico.

Rechaza también que la ley vulnere los arts. 25 y 9.3 CE en relación con el régimen sancionador, no sólo porque el fundamentar la declaración de vivienda deshabitada en indicios no es contrario al principio de presunción de inocencia, pues la convicción judicial de un proceso puede formarse sobre este tipo de prueba siempre que los indicios estén plenamente probados y no se trate de meras sospechas, y se explicite el razonamiento según el cual se llega a la conclusión que se ha producido la conducta infractora. Tampoco existe una responsabilidad objetiva en cuanto que la resolución que declara la vivienda deshabitada se dicta tras un procedimiento contradictorio en el que pueden proponerse pruebas y la propia ley se refiere a la negativa a colaborar con la Consejería cuando no se desprenda la existencia de una causa que pueda justificar que la vivienda está deshabitada.

Tampoco se infringe la prohibición de arbitrariedad del art. 9.3 CE porque los preceptos impugnados persiguen asegurar el derecho a una vivienda digna y se orientan desde parámetros de proporcionalidad, incluyendo la previsión de medidas sancionadoras aplicables a las personas jurídicas que no den a las viviendas el uso habitacional que integra la función social de este derecho. Lo mismo señala en relación con el art. 14 CE que no se ve vulnerado al no existir identidad entre los supuestos fácticos a contemplar. El fin de la vivienda en el caso de las personas jurídicas no es satisfacer el derecho a la vivienda digna, sino que responde a un interés especulativo o al mantenimiento del valor contable de la inversión. El trato diferenciado responde al distinto alcance del potencial económico y social de las personas jurídicas entidades de crédito frente a las personas físicas, lo que justifica que las medidas dirigidas a las personas físicas sean de fomento, mientras que las diseñadas para las personas jurídicas sea de otro tipo. Se respeta así mismo el principio de proporcionalidad. Los preceptos impugnados son respetuosos con el contenido esencial del derecho de propiedad, son medidas idóneas para responder a la finalidad legítima pretendida cual es la de hacer efectivo el art. 47 CE, haciendo frente a un parque de viviendas vacías y situaciones potenciales de exclusión social; son necesarias habida cuenta de la insuficiencia que han demostrado las adoptadas por el Estado y son proporcionales en sentido estricto por cuanto debe prevalece la defensa del interés general derivado de la efectividad del derecho a la vivienda frente a los demás bienes jurídicos que pueden verse afectados. Finalmente, en lo que atañe a la vulneración de las competencias estatales del art. 149.1.11 y 13 CE por la regulación de la causa expropiatoria considera que las alegaciones del Estado son voluntaristas, pues los daños o incidencia en el sistema no han sido cuantificados en los informes que aporta junto con la demanda, reiterando, además, los argumentos vertidos en los votos particulares formulados al ATC 69/2014, a los que hay que añadir que el parque de viviendas que podrían estar afectadas en Canarias no supera el 2,94 por 100 del total, sin que se pueda determinar cuántas de ellas pertenecen a personas físicas o jurídicas.

6. El 22 de mayo de 2015 presentó sus alegaciones la Directora General del Servicio jurídico del Gobierno de Canarias, actuando en representación de este último. Tras destacar la relación existente entre esta Ley y el mandato contenido en el art. 47 CE, pasa a contestar las alegaciones de la demanda. La regulación del contenido del derecho de propiedad privada de la vivienda que establece la Ley impugnada no queda desnaturalizado con la Ley impugnada, permanecen intactas las facultades dominicales y se procede a la expropiación del uso con las garantías establecidas en el art. 33.3 CE. De acuerdo con la doctrina constitucional, el art. 33 CE no habilita para una regulación uniforme de la propiedad privada y su función social. Al Estado corresponde establecer el contenido básico y primario del derecho de propiedad en cuanto afecte a sus condiciones básicas, pero no la regulación de cualesquiera condiciones que afecten al derecho. La Comunidad Autónoma de Canarias ostenta competencia en materia de vivienda, por lo que puede regular normas atinentes a la propiedad de la vivienda con el respeto a lo establecido en el art. 149.1.1 y 8 CE. La Comunidad Autónoma no ha vulnerado el principio de igualdad por contar con un régimen legal distinto de la propiedad de la vivienda respecto al establecido en otras partes del territorio nacional pues, conforme a la STC 186/1993, que recuerda a su vez la STC 37/1987, la igualdad requiere la de las posiciones jurídicas fundamentales, pero no una absoluta identidad de las mismas, así como la STC 37/1987 estableció el alcance del título del art. 149.1.8 CE que no comprendía la función de delimitación del contenido de cada propiedad. Tampoco se vulnera el art. 25 CE. La Ley establece un procedimiento para la declaración de vivienda desocupada y tipifica como infracción el incumplimiento del deber legal de las personas jurídicas de destinarlas a un uso habitacional efectivo tras un procedimiento contradictorio en el que se justifique el motivo por el que se mantiene desocupada, bastando para eludir la infracción, que se acredite que la vivienda se ha puesto a disposición del mercado inmobiliario para que pueda estar arrendada y que no está ocupada por causas ajenas a su voluntad, sin que se exija que se arriende a cualquier precio o se ceda su uso gratuitamente. Aunque el deber de destinar la vivienda al uso habitacional efectivo se impone a todos los propietarios, la Ley otorga un tratamiento distinto a las personas jurídicas que no aparece proscrito por el art. 14 CE, basta con que no se funde en alguna de las interdicciones previstas en este precepto, responda a objetivos constitucionalmente válidos, que la distinción se articule en términos adecuados a esa finalidad y que sus consecuencias jurídicas sean proporcionadas a este fin. Sólo se impone una sanción a los titulares por el incumplimiento del destino habitacional efectivo de las viviendas a las personas jurídicas a las que se les supone un potencial social y económico diferente al de las personas físicas, estándose pues ante un tratamiento desigual de los desiguales. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de vivienda por lo que a ella corresponde fijar la causa expropiandi así como los fines de interés público que se pretenden satisfacer en función de la política de vivienda elegida, habiéndose respetado las garantías procedimentales y patrimoniales previstas por la legislación estatal. El Consejo de Estado no opuso reparo alguno a la regulación de la expropiación del derecho de uso contemplado en el Decreto-ley andaluz, lo cual es trasladable a este supuesto tanto más cuanto la disposición adicional cuarta especifica que los deudores hipotecarios a quienes no resulte de aplicación las medidas contenidas en la legislación estatal de protección de los deudores hipotecarios, podrán acogerse a ella, con lo que se descarta que el legislador canario haya pretendido, siquiera por vía indirecta, interferir en las normas del Estado, dado el carácter subsidiario de esta medida. Finalmente, en relación con el art. 149.1.13 CE recuerda que no puede convertirse en un título tan expansivo que vacíe de competencias a las Comunidades Autónomas, cuando por otra parte, el peligro a una de las líneas de actuación abordadas por el Estado, a saber, la reestructuración del sistema financiero y la estabilidad de las entidades de crédito, es puramente potencial, siendo, por tanto, la demanda sustentada en este título meramente preventiva. Así lo demuestra el informe del Banco de España aportado junto con la demanda en el que esta entidad reconoce que es difícil realizar una valoración cuantitativa de las medidas que la Ley autonómica contempla sobre el sector financiero y la consecución de los objetivos objeto de seguimiento por las autoridades europeas. Estos temores no son bastantes para eliminar el reparto constitucional de competencias. En cuanto al informe elaborado por la SAREB que se limita a expresar su temor sobre los efectos adversos que podría ocasionar la aplicación de las medidas contempladas en la Ley canaria, cabe señalar que desconoce que las sanciones sólo podrán ser impuestas tras la tramitación del correspondiente expediente en que la entidad podrá justificar en qué medida su actividad le hace difícil cumplir los deberes que se le imponen, tanto en relación con la obligación de colaboración, como con las sanciones que se podrían imponer en relación con la vivienda deshabitada, que es capaz de cuantificar el impacto económico de las citadas medidas.

7. Por providencia de 25 de mayo de 2015, el Pleno del Tribunal Constitucional acordó unir a los autos los escritos de alegaciones presentados por el Parlamento y Gobierno de Canarias, y oír a las partes personadas para que expongan lo que estimen procedente sobre el levantamiento o mantenimiento de la suspensión solicitada por el Parlamento de Canarias.

8. El 2 de junio de 2015 presentó sus alegaciones en este incidente cautelar el Abogado del Estado. Alega graves e irreparables perjuicios derivados del levantamiento de la suspensión que acredita a partir del informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Economía y Competitividad que se aporta, junto con los informes del Banco de España y la SAREB, previamente adjuntados a la demanda. Estos perjuicios se resumen en los siguientes: (i) afectación directa a la SAREB cuyo éxito es garantía de la reestructuración de las entidades de crédito; (ii) incremento de los costes de reestructuración asumidos por el Estado sin añadir mayor protección a los deudores hipotecarios. Cita, asimismo, los AATC 69/2014, y 115/2014 recaídos en relación a disposiciones autonómicas de Navarra y Andalucía, de contenido muy similar a la Ley aquí impugnada, en los que este Tribunal acordó el mantenimiento de la suspensión. Y recuerda finalmente, a sabiendas de que no es relevante para la decisión que ahora ha de adoptarse, la sentencia del Tribunal Constitucional de 14 de mayo de 2015, recaída en el recurso del Gobierno contra el Decreto-ley 6/2013, de 9 de abril, de Andalucía. Alega que los intereses de los particulares afectados en orden a decidir sobre el levantamiento o mantenimiento de la suspensión ya han sido protegidos por la norma estatal, en concreto el Real Decreto-ley 1/2015, de 27 de febrero, de mecanismo de segunda oportunidad, mientras que la Ley impugnada podría comportar un aumento del riesgo asumido por las entidades en los créditos que podría conllevar la exigencia de mayores primas de riesgo para la concesión de préstamos hipotecarios en el futuro para compensar pérdidas esperadas mayores, lo que afectaría a las familias con mayor riesgo de exclusión social.

En cuanto a los daños para el sistema financiero se consideran tales, en primer lugar, el riesgo de incumplimiento de los compromisos de nuestro país de carácter internacional —memorando de entendimiento— habiendo destacado la Comisión Europea el potencial impacto negativo de iniciativas autonómicas de protección de deudores hipotecarios para las actividades de la SAREB, tanto de forma directa (sanciones por viviendas desocupadas), como indirectas (aumento de incertidumbre). En segundo lugar, las inquietudes manifestadas por las autoridades internacionales se consideran tales por el Banco de España que señala algunos de los aspectos más preocupantes de la Ley. En cuanto a las medidas destinadas a los desahucios, se pone de manifiesto que la coexistencia de dos regímenes, uno de ellos basado en la suspensión de los procedimientos ejecutivos, el otro en medidas coercitivas (sanción o expropiación), hace previsible que surjan conflictos de aplicación que pongan en riesgo tanto la seguridad jurídica como la finalidad de protección por ellas perseguida, aun cuando la Ley canaria establece la cautela de su aplicación subsidiaria de la del Estado. Sólo una única norma garantizaría la aplicación coherente de las medidas de protección de los deudores, criterio acogido, señala el Abogado del Estado, en la STC de 14 de mayo de 2015. Los efectos de estas medidas sobre la SAREB y el desarrollo de su plan de negocio en lo que afecta en concreto a las medidas 17 y 15, relativas a la eliminación inmediata de activos problemáticos de sus balances, y gestión de los activos para realizar su valor a largo plazo, consistentes en la preparación de un plan de largo alcance y un marco legislativo para el establecimiento y funcionamiento de la entidad de gestión de activos, y adopción de normas para que esté operativa antes de noviembre de 2012. Desde este punto de vista, la Ley canaria incide directamente sobre este instrumento de reestructuración pudiendo incrementar el coste económico de las medidas estatales. Finalmente en cuanto al impacto potencial en el sector bancario de las medidas consistentes en la expropiación del uso de las viviendas en favor de los ejecutados en condiciones de exclusión, no se cuentan con indicadores cuantitativos del impacto de la medida, pero cualitativamente se produciría un incremento del riesgo de las entidades en los créditos ya concedidos con impacto negativo en la estabilidad financiera, podría tener impacto en las emisiones de cédulas hipotecarias y otros valores garantizados por préstamos hipotecarios debido al deterioro de la calidad de la garantía subyacente, con el consiguiente posible descenso en la cotización de los títulos, un incremento de los costes de financiación de las entidades y un incremento de las dificultades de refinanciación de los títulos según van venciendo. Asimismo se producirá mayor coste derivado del cumplimiento de las obligaciones de información y comunicación de datos.

El informe de la SAREB, prosigue, pone de manifiesto que la Ley impugnada puede conllevar la distorsión parcialmente intensa del mercado de crédito e incluso de la evolución de los sectores financiero e inmobiliario y de los programas para su saneamiento con el correspondiente menoscabo de la competencia estatal.

A todo ello hay que añadir, aún, en opinión del Abogado del Estado, el riesgo de generalización de las medidas adoptadas al resto de Comunidades Autónomas.

9. Las alegaciones de la Directora General del Servicio jurídico del Gobierno de Canarias fueron registradas en el Tribunal Constitucional el 2 de junio de 2015. En ellas hace suyas las consideraciones vertidas en el voto particular de los AATC 69/2014, de 10 de marzo, y 115/2014, de 8 de abril, haciendo hincapié en que la STC de 14 de mayo no ha declarado inconstitucionales todas las medidas adoptadas por el Decreto-ley 6/2013 de Andalucía. En cuanto a los perjuicios que derivarían del levantamiento de la suspensión, tras recordar la presunción de validez de la norma autonómica y reproducir íntegramente su exposición de motivos, recuerda que esta norma no afecta a la estatal en cuanto a la expropiación del derecho de uso de las viviendas en favor de los ejecutados en condiciones de exclusión social, pues esta contempla expresamente su aplicación subsidiaria. Por el contrario, de mantenerse la suspensión se estaría menoscabando el interés público que subyace en el ejercicio por la Comunidad Autónoma de su competencia. En concreto se impediría la elaboración del registro de viviendas deshabitadas que puede proporcionar una información útil para la comprobación o seguimiento de las viviendas vacías y permitiría atender las necesidades de familias con amenaza de desahucio, y las medidas de fomento. Perjudicaría, además, a quienes habiendo sido ejecutados, podrían permanecer en las viviendas en las que son deudores hipotecarios. Los informes aportados por el Abogado del Estado no acreditan, en fin, la existencia de perjuicios de imposible o difícil reparación. Se trata de simples temores hipotéticos, pero no daños acreditados que contrastan incluso con el informe de estabilidad financiera 11/2014 del Banco de España.

10. El 10 de junio de 2015 tuvo entrada en el Registro General del Tribunal Constitucional un escrito del Letrado del Parlamento de Canarias, en que suplica el levantamiento de la suspensión. Tras exponer los criterios que tiene en cuenta la doctrina constitucional a los efectos de resolver este incidente, alega que la Abogacía del Estado no ha acreditado los daños que se irrogarían por el levantamiento de la suspensión, haciendo suyos los argumentos expuestos en el voto particular del ATC 69/2014, que transcribe parcialmente. Añade, por otra parte, que las ejecuciones hipotecarias en Canarias entre 2008 y 2013 (datos del Consejo General del Poder Judicial) sólo afectan al 5,5 del total estatal de ejecuciones hipotecarias. Que de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística el stock de viviendas vacías representa un 2,94 por 100 del total nacional sin que existan datos sobre la propiedad de personas jurídicas o físicas de las mismas. Ello indica la limitada incidencia potencial de la Ley canaria impugnada, lo que priva de credibilidad al argumento del Abogado del Estado. A ello hay aún que añadir, que la expropiación del derecho de uso no se contempla con carácter general, sino para un colectivo muy limitado, que el levantamiento de la suspensión permitiría a las personas que se encuentran en riesgo de exclusión social beneficiarse de sus medidas, mientras que su mantenimiento conllevaría un perjuicio irreparable para las familias que deben abandonar su domicilios por impago de las cuotas de sus hipotecas, cuando los perjuicios que hubieran sufrido las entidades financieras serían compensables económicamente.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. Se trata en este incidente cautelar de resolver el mantenimiento o levantamiento de la suspensión de la vigencia de los siguientes apartados del art. 1 de la Ley 2/2014, de 20 de junio, de modificación de la Ley 2/2003, de 30 de enero, de vivienda de Canarias y de medidas para garantizar el derecho a la vivienda: 1 (por cuanto modifica el art. 1.2 de la Ley 2/2003); 4 [por cuanto modifica el art. 4 g) de la Ley 2/2003]; 6 [por cuanto modifica el art. 8.l), m) y n) de la Ley 2/2003]; 7 (por cuanto añade un nuevo art. 18.8 en la Ley 2/2003); 23 (por cuanto añade un nuevo art. 77 bis en la Ley 2/2003); 24 [por cuanto modifica el art. 78 f) de la Ley 2/2003], 26 (por cuanto modifica el título VIII de la Ley 2/2003, arts. 80 a 98) y 27 [por cuanto añade los nuevos arts. 106 i) y 99 e) en la Ley 2/2003], así como de las disposiciones adicionales segunda y cuarta de la mencionada Ley 2/2014, de 20 de junio, todos ellos impugnados en el recurso de inconstitucionalidad 1824-2015, interpuesto por el Presidente del Gobierno contra esta ley autonómica, con invocación de los arts. 161.2 CE y 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

El Abogado del Estado suplica el mantenimiento de la suspensión. Sus alegaciones, recogidas de forma pormenorizada en los antecedentes, son sustancialmente coincidentes con las expuestas en los dos incidentes cautelares que fueron resueltos por este Tribunal con el mantenimiento de la suspensión de los preceptos impugnados de dos Leyes autonómicas. En concreto, de la Ley 24/2013, de 2 de julio, de Navarra, de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda, y de la Ley 4/2013, de 1 de octubre, de la Comunidad Autónoma de Andalucía, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda (AATC 69/ 2014, de 10 de marzo, y 115/2014, de 8 de abril, respectivamente). El propio Abogado del Estado trae a colación los Autos recién citados en apoyo de su pretensión. Por su parte, tanto el Parlamento como el Gobierno de Canarias suplican el levantamiento de la suspensión, entre otros, por los argumentos vertidos en el voto particular a ambos Autos, que hacen suyos.

2. Los preceptos ahora impugnados imponen a los propietarios de viviendas el deber de destinarlas de forma efectiva al uso habitacional, cuyo incumplimiento se tipifica como infracción cuando la propiedad corresponda a personas jurídicas; contemplan entre las competencias de la Administración, la definición y ejercicio de acciones tendentes a evitar la existencia de viviendas vacías mediante la declaración, inspección y sanción, competencias que se atribuyen al Instituto Canario de la Vivienda; asigna los recursos obtenidos por el ejercicio de la potestad sancionadora a sufragar las expropiaciones de uso en los procedimientos de desahucio por ejecución hipotecaria; regula las viviendas deshabitadas y el procedimiento para su declaración; la tramitación electrónica del procedimiento de declaración de vivienda deshabitada, y, finalmente , la declaración de interés social a efectos de expropiación forzosa de la cobertura de necesidad de vivienda de personas en especiales circunstancias de emergencia social. Esto es, su contenido es muy similar al de las Leyes autonómicas antes citadas.

3. La resolución que ahora debemos adoptar sólo puede ser el resultado de ponderar, de un lado, los perjuicios reales y efectivos asociados al levantamiento de la suspensión, y, de otro, la presunción de constitucionalidad de que gozan las normas legales y los menoscabos de intereses públicos y privados consecuencia de su mantenimiento, dejando a un lado cualquier consideración sobre el fondo de la inconstitucionalidad denunciada.

Como quiera que los daños y perjuicios ahora invocados por el Abogado del Estado son los mismos que se pusieron de manifiesto y valoraron los AATC 69/2014, de 10 de marzo, y 115/2014, de 8 de abril, y similares, también, los menoscabos de intereses públicos y privados derivados de la inaplicación de la norma autonómica, sin que las partes hayan traído a colación nuevos elementos entonces no considerados, el resultado de nuestra ponderación debe ser el mismo que entonces. En consecuencia, debe mantenerse la suspensión de los preceptos impugnados por las razones ya expuestas, que son, de forma muy sucinta, las siguientes:

a) Existe un perjuicio cierto para el interés general que subyace en el buen funcionamiento y estabilidad del sistema financiero en su conjunto, pues aunque en términos cuantitativamente reducidos, producen un menoscabo para la estabilidad, de manera que puede ponerse en riesgo la reestructuración bancaria apoyada con dinero público y el cumplimiento por España de sus compromisos internacionales, debiéndose tener en cuenta, además, que a la presente Ley deben sumarse las dos Leyes autonómicas anteriormente mencionadas. Este riesgo ha quedado acreditado con los informes relativos a la tercera y quinta revisión del programa de asistencia financiera para la recapitalización de las instituciones financieras en España, y con el informe del Banco de España cuyos datos no han sido desacreditados por los letrados autonómicos que se han limitado a afirmar que se trata de meras suposiciones. El valor probatorio del primero reside en que la Comisión Europea, el Banco Central Europeo y el Fondo Monetario Internacional han participado en su elaboración siendo estas entidades especializadas en la materia e independientes de las partes, la misma independencia y especialización que se predica del Banco de España (ATC 69/2014, FFJJ 5, 6 y 7).

b) Asimismo se produciría un daño para la seguridad jurídica derivado, no de que las actuaciones de la Administración de la Comunidad Autónoma puedan quedar en entredicho si la resolución si la resolución de fondo fuera favorable al Estado, sino de la mera convivencia sobre una misma realidad material de regímenes jurídicos dispares (ATC 69/2014 FJ 8).

c) Los perjuicios derivados de la suspensión y consistentes en el menoscabo del interés público al que responde la norma autonómica, esto es, la garantía del derecho a la vivienda y el interés privado de los colectivos más vulnerables que se verían beneficiados, resultan notoriamente reducidos porque el Estado también ha dispuesto normas que atienden a estos mismos intereses (ATC 69/2014, FJ 9).

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Mantener la suspensión de los siguientes apartados del art. 1 de la Ley 2/2014, de 20 de junio, de modificación de la Ley 2/2003, de 30 de enero, de vivienda de Canarias y de medidas para garantizar el derecho a la vivienda: uno (por cuanto modifica el art. 1.2 de la Ley 2/2003); cuatro [por cuanto modifica el art. 4 g) de la Ley 2/2003]; Seis [por cuanto modifica el art. 8.l), m) y n) de la Ley 2/2003]; siete (por cuanto añade un nuevo art. 18.8 en la Ley 2/2003); veintitrés (por cuanto añade un nuevo art. 77 bis en la Ley 2/2003); veinticuatro [por cuanto modifica el art. 78 f) de la Ley 2/2003], veintiséis (por cuanto modifica el título VIII de la Ley 2/2003, arts. 80 a 98) y veintisiete [por cuanto añade los nuevos arts. 106 i) y 99 e) en la Ley 2/2003], así como de las disposiciones adicionales segunda y cuarta de la mencionada Ley 2/2014, de 20 de junio.

Madrid, a veintiuno de julio de dos mil quince.

### Votos

1. Voto particular que formulan las Magistradas doña Adela Asua Batarrita, doña Encarnación Roca Trías, y los Magistrados don Fernando Valdés Dal-Re y don Juan Antonio Xiol Ríos, al Auto de 21 de julio de 2015, dictado en el incidente de suspensión del recurso de inconstitucionalidad núm. 1824-2015

Con todo el respeto que nos merece la opinión de la mayoría, debemos manifestar nuestra discrepancia con la suspensión de los preceptos de la Ley 2/2014, de 20 de junio, de modificación de la Ley 2/2003, de 30 de enero, impugnados en este proceso constitucional.

Los artículos cuestionados de la Ley Canaria 2/2014, de 20 de junio, guardan un sustancial parecido con los preceptos, también recurridos ante este Tribunal, de la Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, de derecho a la vivienda en Navarra y de la Ley 4/2013, de 1 de octubre, de la Comunidad Autónoma de Andalucía, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda.

Los intereses que podrían verse afectados por el levantamiento de la suspensión de la Ley autonómica que, en este incidente, alega el Abogado del Estado son exactamente los mismos que expuso en los incidentes de suspensión que dieron lugar a los AATC 69/ 2014, de 10 de marzo, y 115/2014, de 8 de abril.

En consecuencia, por las mismas razones que pusimos de manifiesto en los Votos particulares que suscribimos en ambos casos y a las que ahora nos remitimos, creemos que no ha quedado acreditado que la inmediata aplicación de la Ley 2/2014, de 20 de junio, pueda acarrear más daño al interés general que el derivado de la contradicción denunciada con la legislación estatal. Ello no es, sin duda, razón suficiente para enervar la presunción de validez de las disposiciones legales autonómicas. De ahí que el Auto del que discrepamos debiera haber acordado el levantamiento de la suspensión.

Madrid, a veintiuno de julio de dos mil quince.