|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 26/2018 |
| Fecha | de 20 de marzo de 2018 |
| Sala | Pleno |
| Magistrados | Don Juan José González Rivas, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narváez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho, don Cándido Conde-Pumpido Tourón y doña María Luisa Balaguer Callejón. |
| Núm. de registro | 4752-2017 |
| Asunto | Recurso de inconstitucionalidad 4752-2017 |
| Fallo | 1º Mantener la suspensión de los artículos 10.1, 14.8, 16, 17.1 y de la disposición final tercera, apartado tercero de la Ley del Parlamento de Cataluña 4/2016, de 23 de diciembre, de medidas de protección del derecho a la vivienda de las personas en riesgo de exclusión residencial.  2º Levantar la suspensión de los artículos 8 e), 15, 17, excepto su apartado primero, y de la disposición final sexta de la Ley de la Comunidad Autónoma de Cataluña 4/2016, de 23 de diciembre, de medidas de protección del derecho a la vivienda de las personas en riesgo de exclusión residencial. |

**AUTO**

**I. Antecedentes**

1. El 29 de septiembre de 2017 tuvo entrada en el registro general de este Tribunal el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno, contra los artículos 8 e), 10.1, 14.8, 15, 16, 17, disposición final tercera.3 y disposición final sexta de la Ley del Parlamento de Cataluña 4/2016, de 23 de diciembre, de medidas de protección del derecho a la vivienda de las personas en riesgo de exclusión residencial. El Abogado del Estado invocó el artículo 161.2 CE y el artículo 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), a fin de que se produjese la suspensión de los preceptos legales impugnados.

2. El Pleno, por providencia de 17 de octubre de 2017, acordó, a propuesta de la Sección Tercera, admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno y, en su representación y defensa, por el Abogado del Estado, contra los artículos 8 (apartado e), 10.1, 14.8, 15, 16, 17, disposición final tercera (apartado tercero) y disposición final sexta de la Ley de la Comunidad Autónoma de Cataluña 4/2016, de 23 de diciembre, de medidas de protección del derecho a la vivienda de las personas en riesgo de exclusión residencial; dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el artículo 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, así como al Gobierno de Cataluña 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 artículo 161.2 de la Constitución, 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 —29 de septiembre de 2017— 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 de Cataluña y del Parlamento de Cataluña y publicar la incoación del recurso en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Diari Oficial de la Generalitat de Cataluña”.

3. Por escrito registrado en este Tribunal el día 2 de noviembre de 2017 el Presidente del Senado comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara en el sentido de personarse en el proceso, ofreciendo su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC.

4. Por escrito registrado el día 7 de noviembre de 2017 el Letrado del Parlamento de Cataluña comparece en el proceso y solicita prórroga del plazo para formular alegaciones. Petición a la que accedió el Pleno del Tribunal mediante providencia de 8 de noviembre de 2017, prorrogándole en ocho días el plazo de alegaciones inicialmente conferido, a contar desde el día siguiente al de expiración del ordinario.

5. La Presidenta del Congreso de los Diputados comunicó el día 13 de noviembre de 2017 el acuerdo de la Mesa de la Cámara por el que se persona en el procedimiento y ofrece su colaboración.

6. Por providencia del Pleno de 15 de noviembre de 2017 se acordó, con el fin de evitar un eventual conflicto en la defensa de los intereses del Estado y de la Comunidad Autónoma de Cataluña, suspender el plazo para que el Gobierno de Cataluña pueda personarse y formular alegaciones, en tanto el Consejo de Ministros, de conformidad con el artículo 5 del Real Decreto 944/2017, de 27 de octubre, ejerza las funciones y competencias que corresponden al Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña.

7. El día 4 de diciembre de 2017 el Letrado del Parlamento de Cataluña formuló sus alegaciones interesando la desestimación del recurso el día 29 de septiembre de 2017. Mediante otrosí solicita el levantamiento inmediato de la suspensión por los motivos que se resumen a continuación.

Indica en primer lugar que el levantamiento o el mantenimiento de la suspensión derivada de la invocación gubernamental del artículo 161.2 CE debe determinarse de acuerdo con la doctrina consolidada de ese Tribunal.

Destaca que el recurso se interpuso agotando el plazo de nueve meses que confiere el artículo 33.2 LOTC. Ello, en principio, no debería resultar obstáculo para la activación de la suspensión cautelar de la Ley impugnada con la invocación del artículo 161.2 CE. No obstante, cree que, en los casos en que la negociación que se establezca en la comisión bilateral correspondiente no se llegue a un acuerdo total sobre los aspectos discutidos, el uso de la prerrogativa de que dispone el Gobierno debe ser utilizada de manera especialmente cuidadosa, por la simple razón que la norma que se suspende ha sido aplicada pacíficamente durante un tiempo.

En segundo lugar expone que algunos de los preceptos impugnados en el presente caso lo son porque se remiten a preceptos del Código de consumo de Cataluña, cuya constitucionalidad el Presidente del Gobierno cuestionó en su día con invocación, también del artículo 161.2 CE, siendo, no obstante, levantada la suspensión por el ATC 72/2016, de 12 de abril. Por este motivo entiende que procede también el levantamiento inmediato de aquellos preceptos de la Ley 4/2016 cuyo cuestionamiento se basa exclusivamente en la remisión a los preceptos del Código de consumo vigentes y aplicables, lo que afecta al artículo 8 e) y 10.1 de la Ley 4/2016. Por conexión con el artículo 10.1 también debería levantarse la suspensión de los artículos 14.8, 17.1 y las letras k) y l) del apartado 3 de la disposición final tercera, ya que, además, no entiende que pueda producir perjuicio alguno ni al interés público, ni a los sujetos privados que se les inste a intentar llegar a un acuerdo de manera extrajudicial.

Por lo que respecta a los artículos 15, 16, 17 y la letra m) del apartado tercero de la disposición final tercera señala que, en cuanto a los artículos 15 y 17, la suspensión supone impedir que las administraciones locales puedan incrementar el parque social de viviendas asequibles de alquiler para atender las necesidades de personas que se hallan en situación de exclusión residencial. La suspensión del artículo 16 implica un impacto más inmediato y efectivo con relación a las personas o unidades familiares en riesgo de exclusión, dado que se les priva de la posibilidad de mantenerse en su vivienda habitual y, al mismo tiempo, conlleva una carga inalcanzable para la Administración de la Generalitat de Cataluña, ya que no se dispone de parque público para poder cubrir todas las situaciones de riesgo de exclusión residencial. Por conexión evidente, la letra m del apartado tercero de la disposición final tercera ayuda a dar efectividad a la obligación establecida en el artículo 16.

Finalmente, con relación a la disposición final sexta, señala que la suspensión es más teórica que práctica, ya que el Gobierno que surja de las elecciones previstas para el 21 de diciembre de 2017 dispondrá de iniciativa legislativa y podrá, por tanto, plantear los proyectos que tenga por convenientes, dentro del marco estatutario y constitucional. Por ello, el mantenimiento de la suspensión carece de sentido y no afecta a intereses públicos o privados de ningún tipo.

8. El Pleno del Tribunal, por providencia de 7 de febrero de 2018, acordó que, próximo a finalizar el plazo de los cinco meses que señala el artículo 161.2 de la Constitución desde que se produjo la suspensión de los preceptos impugnados en este recurso de inconstitucionalidad, se oiga a las partes personadas —Abogado del Estado—, para que en el plazo de cinco días, exponga lo que considere conveniente acerca del levantamiento o mantenimiento de dicha suspensión.

9. El Abogado del Estado, por escrito registrado en este Tribunal el día 5 de febrero de 2018, interesó el mantenimiento de la suspensión.

Tras recordar la doctrina constitucional relativa a los incidentes de suspensión de leyes autonómicas, expone el objeto del recurso así como la cuestión objeto de litigio.

En cuanto a los perjuicios que habría de ocasionar el levantamiento de la suspensión de la vigencia de los preceptos impugnados, fundamenta sus alegaciones en los informes que adjunta a su escrito, del Ministerio de Economía y Competitividad de 1 de febrero de 2018 y del Banco de España de 13 de julio de 2017, los cuales consideran que las medidas controvertidas tienen un considerable impacto negativo sobre la situación financiera de las entidades bancarias, el crédito hipotecario, el mercado de cédulas hipotecarias y los compromisos internacionales asumidos por España, fundamentalmente en el memorando de entendimiento firmado el 20 de julio de 2012, y su seguimiento, en el marco de la ayuda financiera otorgada a nuestro país por la Unión Europea.

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

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

El Abogado del Estado cita el informe del Ministerio de Economía y Competitividad en lo relativo al procedimiento de mediación extrajudicial para la resolución de conflictos que derivan de situaciones de sobreendeudamiento originadas por una relación de consumo. Procedimiento de mediación que, aparentemente, se configura como voluntario, pero el artículo 10.1 se remite al artículo 132-4.3 del Código de consumo de Cataluña, que establece un procedimiento obligatorio de mediación en materia de ejecución hipotecaria de la vivienda habitual. Igualmente, no parece estar muy alineada con este supuesto carácter voluntario de la mediación la nueva infracción que la disposición final tercera, apartado tercero de la Ley 4/2016 introduce como nueva letra k) del artículo 124.2 de la Ley 18//2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda. En segundo lugar, como medida para aumentar el parque social de viviendas asequibles en alquiler, el artículo 15 regula un procedimiento de expropiación forzosa del uso temporal de la vivienda (durante un periodo mínimo de 4 años y máximo de 10), para atender así a las necesidades de las personas que se encuentran en situación de exclusión residencial o que están en riesgo de encontrarse en dicha situación. Previsión que puede dificultar la enajenación de las viviendas, tanto por parte de las entidades de crédito como de la SAREB. Finalmente, el informe alude a la existencia de un gran paralelismo entre la Ley impugnada y un número cada vez más significativo de normas autonómicas cuyo impacto en la estabilidad del sistema financiero español podría ser cada vez más amplio, si no se mantiene la suspensión de la Ley. Recuerda que en todos los casos planteados, el Tribunal ha acordado el mantenimiento de la suspensión de la mayoría de los preceptos impugnados.

En apoyo de su pretensión el Abogado del Estado se refiere al ATC 69/2014, dictado en el incidente de suspensión de la Ley Foral 24/2013, en el que el Tribunal apreció que la aplicación de las medidas impugnadas de la referida Ley Foral en materia de vivienda produciría perjuicios ciertos para el interés público que supone la estabilidad del sistema financiero en su conjunto. Criterio reiterado en los AATC 115/2014 y 135/2015.

Resalta también que esta Ley parece dictarse para reproducir las medidas de la Ley 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética, y para evitar la suspensión de dicha Ley que ha mantenido el Tribunal en el ATC 160/2016. Concluye que “salvo para el caso de la disposición relativa a la Ley de Arrendamientos Urbanos, pocos argumentos adicionales serían necesarios para concluir en la necesaria suspensión de unos preceptos de idéntico contenido a los de la Ley 24/2015, a los que cabría añadir la falta de lealtad institucional del legislador catalán en reiterar unos preceptos ya analizados y suspendidos por el Tribunal”.

Apela asimismo a la doctrina del fumus boni iuris, que el Tribunal Constitucional ha utilizado en ocasiones para el mantenimiento de la suspensión de una ley, invocando al respecto tanto los precedentes Autos de suspensión como los fundamentos jurídicos 17 y 18 de la STC 93/2015, de 14 de mayo.

A partir de las consideraciones que anteceden, el Abogado del Estado pasa a exponer los perjuicios que, a su parecer, provocaría el levantamiento de la suspensión de los preceptos recurridos.

En lo que se refiere a los perjuicios para los intereses de los particulares afectados, se insiste en que el mantenimiento de la suspensión no causará perjuicio a las personas en especial situación de vulnerabilidad social. El Estado ya ha reaccionado ante esta realidad, y la concurrencia de las medidas adoptadas por la ley autonómica con la normativa estatal al respecto, lejos de coadyuvar al objetivo de mejorar la situación de las personas que no disponen de vivienda, pueden ir en su perjuicio.

El Estado, en el ámbito de sus competencias, ha aprobado ya diferentes normas de gran relevancia, como el Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos, del que ya se han beneficiado cerca de 14.000 familias, y el Real Decreto 27/2012, de 15 de noviembre, de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios. Asimismo, y sin ánimo exhaustivo, destaca 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. El objetivo del legislador estatal con la aprobación de estas normas no es otro que el de proteger a los colectivos más vulnerables, a quienes padecen extraordinarias dificultades para atender el pago de sus viviendas o para acceder a las mismas, mediante medidas tales como la posibilidad de permitir la reestructuración de la deuda hipotecaria, favorecer el acceso a una vivienda en alquiler, o la posibilidad de que el deudor, con el que la entidad financiera acuerde una “dación en pago”, permanezca en su vivienda por un plazo de dos años en concepto de arrendatario.

Se ha aprobado también el Real Decreto-ley 1/2015, de 27 de febrero, del mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social, posteriormente convertido en la Ley 25/2015, de 28 de julio. Contiene medidas de diferente naturaleza, encaminadas tanto a la protección de aquellos deudores de un crédito o préstamo garantizado con hipoteca sobre su vivienda habitual, como a ampliar la protección de colectivos especialmente vulnerables. Más específicamente, esta norma supone mejoras adicionales a las que ya se han adoptado antes, con el objetivo de que las personas vulnerables reduzcan su carga financiera. Para ello, establece un conjunto de medidas, entre las que cabe destacar la segunda oportunidad en el ámbito concursal para deudores de buena fe con cargas, que incluye, por primera vez, a las personas físicas; el reforzamiento y flexibilización de la figura del mediador; la simplificación de los procedimientos; la reducción significativa de los aranceles notariales y registrales; la regla de que durante el plazo de negociaciones se suspenderán las ejecuciones; la ampliación del colectivo protegido por el código de buenas prácticas para deudores hipotecarios, y la prórroga adicional de los desahucios (que vencía en mayo de 2016) por dos años más. Tras examinar las normas dictadas por el Estado para proteger a los colectivos más vulnerables, señala el escrito del Abogado del Estado que la norma catalana —al igual que las otras normas autonómicas anteriormente referidas— se diferencia fundamentalmente de las estatales en la estructura jurídica que soporta las medidas de protección. La normativa de ámbito nacional contempla la suspensión temporal de los procedimientos de ejecución, complementada con un esquema de adhesión voluntaria (código de buenas prácticas). Las normas autonómicas, por su parte, descansan en un procedimiento coercitivo.

Para el Abogado del Estado la coexistencia de dos regímenes —estatal y autonómico/foral— con idéntica finalidad, pero distinta articulación jurídica, hace previsible que surjan conflictos de aplicación que pongan en riesgo, tanto la deseable seguridad jurídica como la propia finalidad de protección perseguida por estas normas. Menciona, además, que se ha de tomar en consideración que la reciente modificación del régimen estatal articulada por el Real Decreto-ley 5/2017, de 17 de marzo, ha ampliado los supuestos de vulnerabilidad y prohíbe ejecutar desahucios hasta 2020.

El Abogado del Estado concluye en este punto que “no se cuestiona, por tanto, que existan personas en situación de riesgo social que deban ser atendidas por los poderes públicos, pero ello debe efectuarse siempre dentro del marco constitucional de reparto de competencias y no interfiriendo las medidas adoptadas, como sucede con los preceptos cuya impugnación se ha instado”.

Prosigue el escrito examinando el fundamento de los perjuicios irreparables al interés general que produciría el levantamiento de la suspensión y que se acreditarían por los informes aportados de la Secretaria General Técnica del Departamento ministerial y del Banco de España.

Afirma el Abogado del Estado que la aplicación de los preceptos impugnados es susceptible de causar graves perjuicios al sistema financiero español. Subraya, en primer lugar, los referidos al riesgo de incumplimiento de compromisos de carácter internacional. En concreto, del memorando de entendimiento sobre condiciones de política financiera de 20 de julio de 2012. Según refiere, la Comisión Europea habría señalado que el Decreto-ley 6/2013 de la Junta de Andalucía había generado incertidumbres legales y económicas sobre los bancos españoles, con posibles efectos negativos sobre la estabilidad del sistema financiero español en su conjunto, ya de forma directa (por las posibles sanciones a entidades de crédito y la medida de expropiación temporal del uso de las viviendas dadas en garantía), ya de forma indirecta (por la reducción del apetito inversor en el sector inmobiliario español y el deterioro del valor de las carteras de las entidades de crédito y de la capacidad de estas de financiarse mediante cédulas hipotecarias). Agrega, en este sentido, que la Comisión Europea también destacó el potencial impacto negativo de iniciativas autonómicas de protección de los deudores hipotecarios para las actividades de la SAREB, tanto de forma directa (sanciones por inmuebles deshabitados), como indirecta (por el aumento de la incertidumbre que puede desincentivar las ofertas de potenciales compradores y deteriorar el valor de la cartera de activos de la SAREB). Añade que las inquietudes manifestadas por las autoridades internacionales sobre el impacto de la ley impugnada son compartidas, también, por el Banco de España, por lo que la aplicación de los preceptos objeto de suspensión puede determinar un incremento de los costes de reestructuración asumidos por el Estado.

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

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

Según el Abogado del Estado, desde la perspectiva de las entidades de crédito afectadas por la medida, cabe esperar que se genere una mayor incertidumbre por deterioro del valor de las carteras de activos. Por otra parte, entiende que las medidas podrían también tener un impacto sobre las emisiones de cédulas hipotecarias y otros valores garantizados por préstamos hipotecarios, debido al deterioro de la calidad de la garantía subyacente que dificultará la capacidad de financiación de las entidades de crédito. En concreto cabe esperar un descenso de la cotización de los títulos, un incremento de los costes de financiación de las entidades junto con un aumento de dificultades para refinanciar los títulos a medida que vayan venciendo.

Por último, la aplicación de la norma podría también generar mayores costes para las entidades, en caso de incumplimiento o demora de la obligación de poner a disposición de la administración las viviendas en los supuestos previstos en la norma, como consecuencia del régimen sancionador establecido, lo que, en su caso, afectaría a la evolución de los márgenes y los resultados de las entidades. Según pone de relieve, todo lo anteriormente expuesto tiene indudablemente un efecto directo sobre la cartera actual de cédulas hipotecarias, que constituye una de las fuentes más importantes de financiación de préstamos hipotecarios de las entidades. Dado el menor valor de la garantía, los inversores exigirán un mayor volumen de préstamos que respalde las cédulas emitidas.

A continuación, el Abogado del Estado concreta los preceptos cuya suspensión debe ser mantenida. La Ley 4/2016 configura un procedimiento de mediación extrajudicial aparentemente voluntario, si bien algunas previsiones de la norma no parecen responder a ese carácter. Al respecto señala que estos preceptos afectan a las medidas estatales previstas en la Ley 25/2015. Lo mismo sucede con el resto de las normas impugnadas que constituyen claramente un obstáculo a las medidas de reestructuración financiera adoptadas por el Gobierno, en la medida en que los grandes inversores y los fondos inmobiliarios, ante el temor de ser sancionados, se replantearan sus inversiones en este ámbito con el consiguiente daño al sector. Resulta por ello de plena aplicación la doctrina de la STC 93/2015.

Finalmente, reitera que los perjuicios del levantamiento de la suspensión de la Ley impugnada se contemplan mejor si hacemos el ejercicio de generalizar sus medidas a todo el territorio nacional, razonamiento cuya legitimidad ha sido aceptada por el Tribunal Constitucional en el ATC 87/2012, de 10 de mayo. Concluye señalando que el levantamiento de la suspensión de la disposición final sexta implicará la vigencia y eficacia del mandato del Parlamento de Cataluña lo que ocasionará, daños de imposible o difícil reparación, puesto que una ley de estas características causará una indudable inseguridad jurídica con perjuicios irreversibles para los ciudadanos.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto de la presente resolución es determinar si procede mantener o levantar la suspensión de la vigencia de los artículos 8 e), 10.1, 14.8, 15, 16, 17, disposición final tercera.3 y disposición final sexta de la Ley del Parlamento de Cataluña 4/2016, de 23 de diciembre, de medidas de protección del derecho a la vivienda de las personas en riesgo de exclusión residencial. Estos preceptos se encuentran suspendidos en su aplicación como consecuencia de la invocación de los artículos 161.2 CE y 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) por el Presidente del Gobierno en su escrito de interposición del recurso de inconstitucionalidad.

Conforme ha quedado expresado en los antecedentes, la representación procesal del Parlamento de Cataluña ha solicitado el levantamiento anticipado de la suspensión, mientras que el Abogado del Estado se opone a tal pretensión. Interesa que se mantenga la suspensión con una argumentación que, en relación a algunos de los preceptos, es sustancialmente coincidente con la expuesta en los incidentes cautelares que fueron resueltos por este Tribunal, con el mantenimiento de la suspensión de los preceptos impugnados de las leyes autonómicas correspondientes, en los AATC 69/2014, de 10 de marzo (en el recurso contra diversos preceptos de la Ley 24/2013, de 2 de julio, de Navarra, de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda); 115/2014, de 8 de abril (en el recurso contra diversos preceptos de la Ley 4/2013, de 1 de octubre, de la Comunidad Autónoma de Andalucía, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda); 135/2015, de 21 de julio (en el recurso contra diversos preceptos de la Ley 2/2014, de 20 de junio, de modificación de la Ley 2/2003, de 30 de enero, de vivienda de Canarias y de medidas para garantizar el derecho a la vivienda); 144/2016, de 19 de julio (en el recurso contra diversos preceptos de la Ley del Parlamento Vasco 3/2015, de 18 de junio, de vivienda); 160/2016, de 20 de septiembre (en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra determinados preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética); 18/2017, de 31 de enero (en el recurso contra diversos preceptos del Decreto-ley del Gobierno de Aragón 3/2015, de 15 de diciembre, de medidas urgentes en materia de prestaciones económicas de carácter social, pobreza energética y acceso a la vivienda), y 118/2017, de 6 de septiembre (en el recurso de inconstitucionalidad contra diversos preceptos de la Ley 10/2016, de 7 de junio, de reforma de la Ley 6/2015, de 24 de marzo, de la vivienda de la Región de Murcia, y de la Ley 4/1996, de 14 de junio, del estatuto de los consumidores y usuarios de la Región de Murcia).

2. Resulta viable procesalmente la solicitud de levantamiento anticipado de la suspensión, sin esperar el transcurso de los cinco meses previsto en el artículo 161.2 CE. Conforme a nuestra reiterada doctrina, 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 (ATC 18/2017, FJ 1, y los allí citados).

Sobre este tipo de incidentes de suspensión existe una consolidada doctrina constitucional, conforme a la cual la suspensión de la disposición o acto objeto de un conflicto es una medida cautelar dirigida a prevenir las repercusiones perjudiciales que fueran consecuencia de la ejecución de aquellas decisiones durante la tramitación del proceso, por poderse generar situaciones de imposible o difícil reparación para los intereses comprometidos. Por tanto, para su resolución 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. Esta valoración debe efectuarse mediante el estricto examen de las situaciones de hecho creadas y al margen de la viabilidad de las pretensiones que se formulan en la demanda. En este sentido, ha de recordarse que el mantenimiento de la suspensión requiere que el Abogado del Estado, a quien se debe la iniciativa, no sólo invoque la existencia de aquellos perjuicios, sino que es igualmente necesario demostrar o, al menos, razonar consistentemente su procedencia y la imposible o difícil reparación de los mismos, ya que debe partirse en principio de la existencia de una presunción de constitucionalidad a favor de las normas o actos objeto de conflicto (por todos, ATC 63/2017, de 25 de abril, FJ 2).

Igualmente, de acuerdo con nuestra doctrina, esa valoración debe efectuarse mediante el estricto examen de las situaciones de hecho creadas por los preceptos discutidos y al margen de la viabilidad de las pretensiones que en la demanda se formulan, pues la interpretación de las reglas de deslinde competencial que al caso hagan debe, obviamente, quedar diferida a la sentencia que resuelva la controversia competencial. Por último, hemos destacado que no basta para decidir la suspensión la mera invocación de aquellos perjuicios, sino que es preciso demostrar o, al menos, razonar consistentemente su procedencia y la imposible o difícil reparación de los mismos, ya que debe partirse de la existencia de una presunción de constitucionalidad en favor de las normas o actos objeto del conflicto (entre muchos otros, ATC 118/2017, FJ 2).

3. A fin de abordar el examen de las alegaciones formuladas por la Abogacía del Estado a favor de mantener la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos recurridos de la Ley catalana 4/2016, de 23 de diciembre, de medidas de protección del derecho a la vivienda de las personas en riesgo de exclusión residencial, así como las de la representación procesal del Parlamento de Cataluña en pro del levantamiento de la suspensión, resulta oportuno recordar previamente el contenido de dichos preceptos.

La Ley 4/2016, en lo que atañe a los preceptos impugnados prevé, en primer lugar, medidas en relación con situaciones de sobreendeudamiento, relacionadas con la actuación de la denominada comisión de vivienda y asistencia para situaciones de emergencia social. El artículo 8 e) asigna a dicha comisión la función de denunciar ante las autoridades competentes situaciones o cláusulas contractuales que puedan resultar abusivas o contrarias a la ley, incluidas las detalladas por el artículo 251-6.4 del Código de consumo de Cataluña (relativo a las cláusulas que se consideran abusivas en los contratos de créditos y préstamos hipotecarios).

Respecto de la “mediación en el ámbito del consumo”, el artículo 10.1 dispone que en los casos de consumidores que se encuentran en una situación de sobreendeudamiento derivada de una relación de consumo o que están en riesgo de encontrarse en dicha situación, “debe aplicarse el artículo 132-4.3 del Código de consumo de Cataluña”. El artículo 132-4.3 del Código de consumo de Cataluña establece que las partes en conflicto en los casos de créditos o préstamos hipotecarios, antes de interponer cualquier reclamación administrativa o demanda judicial, deben acudir a la mediación o pueden acordar someterse al arbitraje. Una vez transcurrido el plazo de tres meses a contar de la notificación del acuerdo de inicio de la mediación sin haber alcanzado un acuerdo satisfactorio, cualquiera de las partes puede acudir a la reclamación administrativa o a la demanda judicial. Según el impugnado artículo 14.8, las resoluciones de la comisión tienen naturaleza administrativa y son susceptibles de recurso ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, sin perjuicio de la posibilidad de interponer recurso de reposición en el plazo de un mes. El artículo 17.1 alude a que la transmisión de viviendas derivada de acuerdos de compensación o dación en pago de préstamos o créditos hipotecarios sobre la vivienda, en los casos contemplados por ese precepto, está sometida al procedimiento de mediación regulado por el artículo 10, que puede ser instado por cualquiera de las dos partes. En relación con estas medidas, el apartado tercero de la disposición final tercera añade una nueva letra k) en el artículo 124.2 de la Ley de Cataluña 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, para tipificar como infracción grave “no someterse al procedimiento de mediación en los casos en que sea legalmente preceptivo, en situaciones de sobreendeudamiento o en que personas o unidades familiares en riesgo de exclusión residencial puedan quedar sin vivienda”.

En segundo lugar, la Ley 4/2016 regula medidas concernientes a la expropiación temporal de viviendas vacías. El impugnado artículo 15 faculta a las Administraciones públicas de Cataluña para, a fin de dotarse de un parque social de viviendas asequibles en alquiler para atender a las necesidades de vivienda de las personas que se encuentran en situación de exclusión residencial o que están en riesgo de encontrarse en dicha situación, llevar a cabo la expropiación forzosa del uso temporal de la vivienda, durante un período mínimo de cuatro años y máximo de diez. Para la aplicación de esa expropiación, el apartado segundo del artículo 15 exige el concurso de dos requisitos: a) los inmuebles deben estar ubicados en determinadas áreas o municipios —de conformidad con los criterios que el precepto establece— y b) las viviendas deben estar inscritas en el registro de viviendas vacías y viviendas ocupadas sin título habilitante, o ser susceptibles de estar inscritas, o bien pertenecer a personas jurídicas que las hayan adquirido de un titular de viviendas inscritas en el registro en primera o ulteriores transmisiones. Los apartados 3 a 9 regulan el procedimiento expropiatorio (apartados 3 y 4), la obligación del beneficiario de la carga de cumplir con la función desatendida, que ha sido la causa de la expropiación temporal, en el plazo de un mes a partir del momento en que la vivienda esté en condiciones de uso efectivo y adecuado (apartado 5), la determinación del importe de la expropiación temporal (apartado 6), la sujeción del "derecho" al principio de proporcionalidad (apartado 7), el plazo de la expropiación (apartado 8) y el pago del justiprecio, que puede realizarse de forma fraccionada, en períodos mensuales (apartado 9). El artículo 17 se refiere a la expropiación del uso de las viviendas. Según ese precepto la transmisión de viviendas derivada de acuerdos de compensación o dación en pago de préstamos o créditos hipotecarios sobre la vivienda, establecidos por la imposibilidad de devolver el préstamo hipotecario, si el transmitente o la unidad familiar que la integra no tiene una alternativa de vivienda propia y se encuentra en riesgo de exclusión residencial, está sometida al procedimiento de mediación regulado por el artículo 10, que puede ser instado por cualquiera de las dos partes. Si el adquiriente de la vivienda está inscrito en el registro de viviendas vacías y viviendas ocupadas sin título habilitante, y la vivienda objeto de transmisión reúne las características que el apartado tercero enumera, las Administraciones públicas pueden ejercer una expropiación del derecho de uso recogido por el artículo 562-1 del Código civil de Cataluña, a favor de las administraciones públicas catalanas y por un período de tres años, al efecto de permitir el realojamiento.

En tercer lugar, la Ley 4/2016 regula lo que denomina “medidas para resolver la falta de vivienda de las personas o unidades familiares en riesgo de exclusión residencial”. El artículo 16 establece un sistema transitorio y excepcional para realojar a las personas o unidades familiares ocupantes de determinadas viviendas si se encuentran en riesgo de exclusión residencial y pueden perder la vivienda habitual de conformidad con los supuestos previstos en el apartado segundo, siempre que no tengan ninguna posibilidad de acceder al uso legítimo de otra vivienda. El precepto obliga a ofrecer a los ocupantes que se encuentren en las condiciones referidas el realojamiento en una vivienda de su titularidad, bajo el régimen de alquiler y por un plazo de tres años. Obligación que se impone a los adquirientes de las viviendas y los instantes de los procesos judiciales de ejecución hipotecaria o de desahucio por impago de rentas de alquiler que sean, a la vez, personas jurídicas titulares de viviendas inscritas en el registro de viviendas vacías y de viviendas ocupadas sin título habilitante, o susceptibles de ser inscritas, o personas jurídicas titulares de viviendas que hayan adquirido de un titular de viviendas inscritas en el registro en primera o ulteriores transmisiones. Dicha obligación de realojamiento se sujeta a las condiciones que establece el apartado cuarto y tiene una vigencia máxima de tres años a partir del día siguiente a la entrada en vigor de la Ley. Vinculado a dicho precepto la disposición final tercera, apartado tercero añade dos letras, l y m, al artículo 124.2 de la Ley 18/2007, tipificando como infracciones graves “no comunicar la presentación de una demanda de ejecución hipotecaria, la voluntad de presentarla, o el ejercicio de una acción de desahucio, en los casos establecidos por la Ley de medidas de protección del derecho a la vivienda de las personas en riesgo de exclusión residencial” y “no ofrecer el realojamiento que determina la Ley de medidas de protección del derecho a la vivienda de las personas en riesgo de exclusión residencial, u ofrecerlo incumpliendo las condiciones que establece la misma ley”.

Por último, la disposición final sexta, bajo la rúbrica “criterios de regulación de los arrendamientos urbanos”, encomienda al Gobierno de la Generalitat la aprobación de los criterios de acuerdo con los que deben regularse los arrendamientos urbanos en Cataluña y la elaboración, en el plazo de nueve meses desde la entrada en vigor de la ley, de un proyecto de ley sobre la materia.

4. Los concretos perjuicios que se derivarían, según el Abogado del Estado, del levantamiento de la suspensión han quedado detallados en el apartado de los antecedentes.

A los efectos de la ponderación que es propia de este incidente es oportuno diferenciar, dado su contenido, los cuatro tipos de medidas incluidas en la Ley 4/2016 relativas, respectivamente: i) a las adoptadas en relación con situaciones de sobreendeudamiento (art. 8 e), 10.1, 14.8, 17.1 y nueva letra k) del art. 124.2 de la Ley 18/2007, introducida por la disposición final tercera, apartado tercero de la Ley 4/2016); ii) a las previsiones en materia de arrendamientos urbanos de la disposición final sexta; iii) a la expropiación de uso de viviendas [arts. 15 y 17, excepto el apartado 1) y iv)] a las relativas al de realojamiento del artículo 16 y de las nuevas letras l) y m) del artículo 124.2 de la Ley 18/2007, añadidas por la disposición final tercera, apartado tercero de la Ley 4/2016.

a) Comenzando por las primeras, se constata que, sobre el artículo 8 e), que atribuye a la comisión de vivienda y asistencia para situaciones de emergencia social funciones de denuncia de cláusulas contractuales abusivas o contrarias a la Ley, nada ha alegado específicamente el Abogado del Estado y, atendiendo a su tenor, se puede considerar que no guarda directa relación con el resto de preceptos en materia de vivienda cuya suspensión solicita y sobre los que ha alegado en los términos expuestos en los antecedentes. Por eso, no es posible entender que, respecto al mencionado artículo 8 e), se haya cumplido la carga argumentativa exigible para acreditar que el levantamiento de la suspensión de la previsión produzca perjuicios de imposible o difícil reparación para el interés general o los intereses de los particulares. Para ello habría sido necesario que hubiese acreditado o, al menos, razonado consistentemente en sus alegaciones, acerca de los concretos perjuicios que producirían la vigencia y aplicación del precepto y la imposible o difícil reparación de los mismos. A lo anterior debe añadirse que el ATC 72/2016, de 12 de abril, FJ 4 b), levantó la suspensión del artículo 251-6.4 del Código de consumo de Cataluña, específicamente mencionado en el precepto que ahora examinamos.

Por otra parte, en relación con los artículos 10.1, 14.8, 17.1 y la nueva letra k) del artículo 124.2 de la Ley 18/2007, introducido por la disposición final tercera, apartado 3 de la Ley 4/2016, no procede aplicar aquí el ATC 72/2016, como ha alegado la representación procesal del Parlamento de Cataluña. En este caso, el procedimiento de mediación, establecido por remisión al artículo 132.4.3 del código de consumo de Cataluña no es voluntario para las partes sino imperativo, tal como confirma el artículo 17.1. Se trata de un supuesto de mediación similar a los regulados en la disposición adicional cuarta del Decreto-ley 3/2015, de 15 de diciembre, del Gobierno de Aragón, y en los artículos 59 bis.3 y 59 ter.1 de la Ley de la Asamblea Regional de Murcia 6/2015, introducidos por la Ley 10/2016, cuya suspensión se mantuvo en virtud de lo razonado en los AATC 18/2017, FJ 4 c), y 118/2017, FJ 4 c), respectivamente, por considerar que imponían un mecanismo de resolución extrajudicial de conflictos que afecta a las medidas articuladas por el Estado para la protección de los deudores hipotecarios, al obligar al empleo de la mediación allí donde el Estado no lo ha previsto. Riesgo de interferencia en una medida adoptada por el Estado para proteger a los deudores hipotecarios que, como entonces, justifica el mantenimiento de la suspensión inicial.

Consecuentemente, debe levantarse la suspensión del artículo 8 e) y mantenerse la de los artículos 10.1, 14.8, 17.1 y la nueva letra k) del artículo 124.2 de la Ley 18/2007, introducido por la disposición final tercera, apartado tercero de la Ley 4/2016.

b) No puede mantenerse la suspensión de la disposición final sexta. El Abogado del Estado se limita a señalar que la vigencia y eficacia del mandato que contiene afectará a la seguridad jurídica lo que no es argumento suficiente para mantenerla. Concretamente, debe tenerse en cuenta la consolidada doctrina constitucional en la que se sostiene que los daños que pudieran producirse a la seguridad jurídica, “derivados de la confluencia entre una regulación estatal y otra autonómica son una consecuencia inherente a toda situación de pendencia de un recurso de inconstitucionalidad y consustanciales, por tanto, al funcionamiento del Estado de las autonomías y a la coexistencia del ordenamiento estatal con los ordenamientos autonómicos”. De ahí que este Tribunal haya sostenido que “de lo que se trata en este trámite no es de defender la seguridad jurídica con argumentos que pueden valer para cualesquiera impugnaciones, sino de alegar y acreditar los perjuicios irreparables o de difícil reparación que se producirían, en concreto, por la vigencia de los preceptos impugnados durante todo el tiempo que dure el proceso constitucional” (entre otros muchos, AATC 156/2008, de 12 de junio, FJ 4; 60/2013, de 26 de febrero, FJ 5; 153/2014, de 27 de julio, FJ 3, y 18/2017, FJ 5). Los daños a la seguridad jurídica que pueda ocasionar la pendencia de este proceso constitucional son, por tanto, los que se derivan de cualquier impugnación, por lo que no justifican el mantenimiento de la suspensión de la eficacia de la disposición final sexta.

En consecuencia, procede levantar la suspensión de la vigencia de la disposición final sexta.

5. En el caso de los restantes preceptos objeto del presente incidente, los daños y perjuicios de imposible o difícil reparación invocados por el Abogado del Estado son los mismos que se pusieron de manifiesto y se valoraron por este Tribunal en los ya referidos AATC 69/2014, 115/2014, 32/2015, 135/2015, 144/2016, 160/2016, 18/2017 y 118/2017. Así en efecto, en todos aquellos Autos se valoró que los preceptos impugnados en la medida en que incidían, aunque en términos cuantitativamente reducidos, en el sistema financiero en su conjunto, generaban una desconfianza en el sistema crediticio globalmente considerado, ponían en riesgo la estabilidad del sistema financiero, producían un menoscabo en la reestructuración bancaria apoyada con dinero público y en el cumplimiento por España de sus compromisos internacionales. Advertíamos también el efecto acumulativo de dichos perjuicios, al sumarse a lo previsto por las otras leyes autonómicas en materia de vivienda.

a) Comenzaremos la ponderación que es propia de este incidente por aquellos preceptos que se refieren a la expropiación de uso de viviendas (arts. 15 y 17, excepto el apartado primero).

En esa ponderación este Tribunal no puede ignorar lo decidido en la STC 16/2018, de 22 de febrero, resolutoria del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno contra determinados preceptos de la Ley Foral 24/2013, de 2 de julio, de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda en Navarra, que incide en las razones que se han venido dando en Autos anteriores para mantener la suspensión. Entre los preceptos impugnados se encontraba la nueva redacción dada por los artículos 2 y 6 de la Ley Foral 24/2013 a los artículos 52.2 a) y 72.2 de la Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del derecho a la vivienda en Navarra. En el fundamento jurídico 16 D) de la mencionada STC 16/2018 examinamos si los citados preceptos podían obstaculizar la efectividad de la medidas aprobadas por el Estado ex artículo 149.1.13 CE en relación con la solvencia de la entidades financieras y los procesos de desinversión de activos inmobiliarios, al prever supuestos adicionales de expropiación forzosa.

La conclusión de dicho examen, en lo que ahora resulta oportuno, es que “sin que quepa negar que la previsión legal de una causa de expropiación constituye siempre un sacrificio de la posición del propietario, lo relevante en este contexto competencial es que al expropiado le asiste, como garantía constitucional, el derecho a recibir necesariamente una indemnización y a que ésta represente un proporcional equilibrio respecto del valor económico del bien de cuya propiedad se le priva (por todas, STC 218/2015, de 22 de octubre, FJ 4). De este modo, las expropiaciones que pudieran traer causa de los arts. 52.2 a) y 72.2, mientras vayan acompañadas de la indemnización correspondiente, no tienen aptitud suficiente para perjudicar sustancialmente la solvencia de las entidades de crédito, ni tampoco para mermar significativamente los resultados del proceso de desinversión confiado a la SAREB”.

De acuerdo con ello, se determinó que tales medidas de expropiación de uso, adoptadas en las condiciones antes expuestas, “no menoscaban significativamente las decisiones que el Estado ha adoptado ex art. 149. 1.13 CE para mejorar la solvencia de las entidades financieras y para optimizar el proceso de desinversión de los activos inmobiliarios de peor calidad”.

Teniendo en cuenta estos elementos de juicio, y dado que los documentos aportados con las alegaciones del Abogado del Estado en su escrito argumentando la necesidad de mantener la suspensión, más que ofrecer datos reales, recogen previsiones del efecto que generará está medida autonómica sobre la solvencia de las entidades de crédito y el proceso de desinversión de la SAREB, procede concluir que no hay una base cierta para afirmar que los preceptos impugnados interfieran de un modo significativo en la efectividad de las medidas estatales de política económica, por lo que procede levantar la suspensión respecto de estos preceptos.

La anterior conclusión de la STC 16/2018, FJ 16 D), ha de ser tenida ahora forzosamente en cuenta y determina, con independencia de cualquier consideración sobre el fondo del asunto, que haya de levantarse la suspensión que pesa sobre los artículos 15 y 17, excepto su apartado primero, pues en ambos las expropiaciones de uso allí previstas van acompañadas de la correspondiente indemnización (arts. 15.6 y 17.4). En suma, con fundamento en lo apreciado en la STC 16/2018, de 22 de febrero, cabe concluir que, tras la ponderación de los intereses en presencia, debe levantarse la suspensión que pesa sobre los artículos 15 y 17, excepto su apartado primero.

b) Restan por examinar las medidas relativas a la suspensión de lanzamientos en determinadas circunstancias que se derivan del artículo 16 y de las nuevas letras l) y m) del artículo 124.2 de la Ley 18/2007, añadidas por la disposición final tercera, apartado tercero de la Ley 4/2016, que se vinculan a la previsión anterior.

Con respecto a medidas similares a las ahora previstas se ha considerado que en decisiones anteriores que se produciría un daño para la seguridad jurídica, que no deriva de que las actuaciones de la Administración de la Comunidad Autónoma puedan quedar en entredicho si la resolución de fondo que se dicte en el recurso de inconstitucionalidad fuera favorable al Estado, sino de la mera convivencia sobre una misma realidad material de regímenes jurídicos dispares con idéntico objetivo (AATC 69/2014, FJ 8; 131/2015, FJ 3; 144/2016, FJ 5; 160/2016, FJ 4; 18/2017, FJ 4, y 118/2017, FJ 4).

Al respecto debe tenerse en cuenta que, como se recuerda en el ATC 18/2017, FJ 4 c), citando la STC 93/2015, de 14 de mayo, FJ 17, “el Estado ha dictado una normativa en la que, incidiendo de un modo limitado en el sistema de ejecución hipotecaria, atiende a la situación de quienes, por habitar viviendas constituidas como colateral de un préstamo que ha quedado impagado, están en riesgo de perderla. Adoptó al efecto el Real Decreto-ley 27/2012, de 15 de noviembre, que luego se ha convertido, en virtud de la tramitación parlamentaria como proyecto de ley, en la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social; ha sido modificada parcialmente por el art. 3 del Real Decreto-ley 1/2015, de 27 de febrero, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social”, posteriormente convertido en la Ley 25/2015, de 28 de julio. “Estas previsiones tienen una conexión relevante con el objetivo de normalizar los mercados hipotecarios y con ello asentar el funcionamiento del sistema financiero” y con las mismas el Estado define “la extensión de la intervención pública de protección de personas en situación de vulnerabilidad que considera compatible con el adecuado funcionamiento del mercado hipotecario y, a la vez, para evitar que el equilibrio que juzga oportuno se quiebre, impide que las Comunidades Autónomas en ejercicio de sus competencias propias adopten disposiciones que, con este mismo propósito de tutela, afecten de un modo más intenso a dicho mercado”. Este mismo criterio se ha reiterado en la ya mencionada STC 16/2018, FJ 12.

De esta manera, 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 aprobado normas que atienden a estos mismos intereses (AATC 69/2014, FJ 9; 115/2014, FJ 5; 32/2015, FJ 6; 135/2015, FJ 3; 144/2016, FJ 5; 160/2016, FJ 4; 18/2017, FJ 4, y 118/2017, FJ 4).

Es el caso del ya citado Real Decreto-ley 27/2012, de 15 de noviembre, de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios (derogado tras ser tramitado como ley por la igualmente citada Ley 1/2013, de 14 de mayo, modificada parcialmente 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), en el que se contempla, entre otras medidas, la suspensión inmediata y por un plazo de dos años de los desahucios de las familias que se encuentren en una situación de especial riesgo de exclusión. Además, con base en el mandato contenido en la disposición final primera del Real Decreto-ley 27/2012, de 15 de noviembre, el Gobierno y las entidades de crédito firmaron un convenio para la creación de un fondo social de viviendas, propiedad de las entidades, ofrecidas en régimen de alquiler social a personas en situación de especial vulnerabilidad que hubieran sido desalojadas de su vivienda habitual por el impago de un préstamo hipotecario.

A las disposiciones reseñadas cabe añadir el Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos, o el plan estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, la regeneración y renovación urbanas 2013-2016, aprobado por el Real Decreto 233/2013, de 5 de abril. El Estado ha aprobado también el Real Decreto-ley 1/2015, de 27 de febrero, del mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social, luego convertido en la Ley 25/2015, de 28 de julio, que contiene medidas de diferente naturaleza encaminadas tanto a la protección de aquellos deudores de un crédito o préstamo garantizado con hipoteca sobre su vivienda habitual, como a ampliar la protección de colectivos especialmente vulnerables. Entre esas medidas cabe destacar la segunda oportunidad en el ámbito concursal para deudores de buena fe con cargas, que incluye, por primera vez, a las personas físicas; la suspensión de las ejecuciones durante el plazo de negociaciones; la ampliación del colectivo protegido por el código de buenas prácticas para deudores hipotecarios y la prórroga adicional de los desahucios (que vencía en mayo de 2016) por dos años más.

Finalmente, la STC 16/2018, FJ 12, recuerda que el Estado:

“Ha decidido expresamente mantener tales medidas de política económica. Así resulta de la aprobación del Real Decreto-ley 5/2017, de 17 de marzo, que ha dado nueva redacción a los apartados 1 y 2 del art. 1 de la Ley 1/2013 con el objeto de ampliar el ámbito temporal de la medida (apartado 1) y los supuestos de especial vulnerabilidad que son objeto de esta protección (apartado 2). De este modo, el apartado 1 del art. 1 de la Ley 1/2013, en la redacción dada por la normativa estatal de 2017, prevé que ‘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’”.

Lo mismo ocurre con la otra medida de política económica contemplada en la Ley 1/2013, concretamente en su disposición adicional primera. El Estado, mediante la disposición final cuarta de la Ley 9/2015, de 25 de mayo, y por tanto con posterioridad al dictado de la STC 93/2015, ha considerado necesario mantener vigente, con ciertas extensiones objetivas y subjetivas, el fondo social de viviendas allí regulado. Según la redacción resultante de esta modificación, se encomienda al Gobierno “que promueva con el sector financiero la constitución de un fondo social de viviendas propiedad de las entidades de crédito, destinadas a ofrecer cobertura a aquellas personas que hayan sido desalojadas de su vivienda habitual por el impago de un préstamo hipotecario cuando concurran las circunstancias previstas en el art. l de esta Ley. Este fondo social de viviendas tendrá por objetivo facilitar el acceso a estas personas a contratos de arrendamiento con rentas asumibles en función de los ingresos que perciban. El ámbito de cobertura del fondo social de viviendas se podrá ampliar a personas que se encuentren en circunstancias de vulnerabilidad social distintas a las previstas en el artículo 1 de esta Ley”.

En suma, procede reiterar, respecto al artículo 16 y a las nuevas letras l) y m) del artículo 124.2 de la Ley 18/2007, añadidas por la disposición final tercera, apartado tercero de la Ley 4/2016, la misma conclusión sentada en los (AATC 69/2014, FJ 10; 115/2014, FJ 5; 144/2016, FJ 5; 160/2016, FJ 4; 18/2017, FJ 4, y 118/2017, FJ 4) en cuanto que “los razonamientos expuestos permiten concluir que en la ponderación de los intereses en presencia, y subrayando la especial relevancia de la medida de política económica general de estabilidad del sistema financiero, que tiene un indudable interés público prevalente, y la proyección de esta materia en el contexto internacional, apreciemos que debe mantenerse la suspensión de los preceptos impugnados, sin que la medida adoptada implique, en este caso concreto, un relevante menoscabo del resto de los intereses en presencia”.

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

1º Mantener la suspensión de los artículos 10.1, 14.8, 16, 17.1 y de la disposición final tercera, apartado tercero de la Ley del Parlamento de Cataluña 4/2016, de 23 de diciembre, de medidas de protección del derecho a la vivienda de las personas en riesgo de exclusión residencial.

2º Levantar la suspensión de los artículos 8 e), 15, 17, excepto su apartado primero, y de la disposición final sexta de la Ley de la Comunidad Autónoma de Cataluña 4/2016, de 23 de diciembre, de medidas de protección del derecho a la vivienda de las personas en riesgo de exclusión residencial.

Madrid, a veinte de marzo de dos mil dieciocho.

### Votos

1. Voto particular que formula el Magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos, respecto del Auto dictado en el recurso de inconstitucional núm. 4752-2017

Con respeto a la opinión mayoritaria de mis compañeros en la que se sustenta el Auto, manifiesto mi discrepancia con la argumentación y decisión de mantener la suspensión de los artículos 10.1, 14.8, 16, 17.1 y de la disposición final tercera, apartado tercero de la Ley del Parlamento de Cataluña 4/2016, de 23 de diciembre, de medidas de protección del derecho a la vivienda de las personas en riesgo de exclusión residencial.

Como se reconoce expresamente en los fundamentos jurídicos 4 y 5 del Auto del que discrepo, el mantenimiento de la suspensión de estos preceptos se fundamenta en idéntico riesgo de interferencia de una medida adoptada por el Estado para proteger a los deudores hipotecarios que dio lugar a los AATC 69/2014, de 10 de marzo, 115/2014, de 8 de abril, 135/2015, de 8 de junio, 144/2016, de 19 de julio, 160/2016, de 20 de septiembre, 18/2017, de 31 de enero, y 118/2017, de 6 de septiembre. Las razones de mi discrepancia con el mantenimiento de la suspensión de estas medidas son las mismas que quedaron detalladas en los votos particulares formulados a las resoluciones citadas, a los que ahora me remito.

Madrid, a veinte de marzo de dos mil dieciocho.