|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 91/2020 |
| Fecha | de 9 de septiembre de 2020 |
| 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 | 1726-2020 |
| Asunto | Cuestión de inconstitucionalidad 1726-2020 |
| Fallo | Inadmitir a trámite la presente cuestión de inconstitucionalidad. |

**AUTO**

**I. Antecedentes**

1. Por escrito registrado en este tribunal el día 17 de marzo de 2020, el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 1 de Nules remitió, junto con las actuaciones correspondientes (procedimiento de ejecución hipotecaria 1029-2012), testimonio del auto de 5 de febrero de 2020 en el que se acordó plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto a los arts. 7 y 8 de la Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado de alquiler de viviendas, por posible vulneración del art. 47 CE.

2. Los antecedentes de la presente cuestión de inconstitucionalidad son, resumidamente expuestos, los siguientes:

a) El 24 de julio de 2012 se presentó demanda de ejecución hipotecaria por una entidad de crédito por el impago, por parte de la mercantil obligada a ello, de la hipoteca que pesaba sobre un conjunto de fincas identificadas en la demanda.

b) Por auto de 22 de octubre de 2012, el órgano judicial ordenó la ejecución de la escritura de préstamo hipotecario, despachando ejecución a favor de la entidad de crédito solicitante contra los bienes inmuebles que se identificaban en la parte dispositiva del auto.

c) Por decreto del letrado de la administración de justicia de la misma fecha se requirió al registro de la propiedad la remisión de certificación acerca de la titularidad del dominio y relación de cargas que lo gravan con indicación del estado de la hipoteca en favor del ejecutante.

d) Localizado el deudor hipotecario, presentó oposición a la demanda de ejecución, que fue desestimada por auto de 15 de diciembre de 2014.

e) Por auto de 15 de diciembre de 2015 se subsanan los errores padecidos en el inicial auto de 22 de octubre de 2012 y se modifica la relación de fincas contra las que se despacha ejecución de la escritura de crédito hipotecario. Por decreto del letrado de la administración de justicia de la misma fecha se solicita al registro de la propiedad la remisión de las certificaciones correspondientes a las fincas registrales ahora incluidas en el auto judicial.

f) Por decreto del letrado de la administración de justicia de 1 de julio de 2016, se ordenó sacar a la venta en pública subasta los bienes inmuebles que se relacionan en el mismo. La subasta fue declarada desierta, por lo que, conforme a lo interesado por el ejecutante, le fueron adjudicadas las fincas ejecutadas por decreto de 26 de noviembre de 2016. Mediante diligencia de ordenación de 11 de febrero de 2019 se ordenó la ejecución de la referida adjudicación y “para el caso de existir ocupantes en el inmueble objeto de lanzamiento y alegar estos la existencia de título suficiente para permanecer en él, se les requiera para que en el plazo de 10 días acrediten la existencia del mencionado título”.

g) Constatada, por su comparecencia en el procedimiento, la existencia de inquilinos en las fincas hipotecadas de referencia, se celebró el día 3 de junio de 2019 la vista contemplada en los arts. 661 y siguientes de la Ley de enjuiciamiento civil, para determinar el derecho de los ocupantes de las fincas objeto del procedimiento.

h) El 4 de junio de 2019 el órgano judicial dictó un auto en el que acuerda dar traslado a la ejecutante, a la ejecutada y al Ministerio Fiscal, “para que por término de diez días formulen alegaciones en relación con la procedencia de plantear o no cuestión de inconstitucionalidad con respecto a los artículos 7 y 8 de la Ley 4/2013, de medidas de flexibilización y fomento del alquiler”.

El auto indica que el art. 14 de la Ley de arrendamientos urbanos (LAU), resultaría, por la fecha de celebración de los contratos, de aplicación al caso en la redacción dada por la Ley 4/2013 y no la nueva contenida en el Real Decreto-ley 7/2019. La disposición transitoria del citado Real Decreto-ley 7/2019 establece la aplicabilidad del régimen anterior a los contratos celebrados durante su vigencia. Señala que “[e]n su virtud, el artículo 14 LAU determinaría que los contratos de arrendamiento no inscritos pueden ser resueltos a plena voluntad del adquirente que no quiera subrogarse en los mismos. Ello no ocurría con la redacción original del artículo durante el plazo de cinco años desde la celebración del contrato”. Indica también que “La Constitución garantiza el derecho de todos los españoles a disponer de una vivienda digna y adecuada (artículo 47)” y recoge lo que la exposición de motivos de la Ley 4/2013 menciona acerca de la finalidad de la reforma.

Sostiene el auto que “[p]ara que el arrendamiento sea una alternativa real al dominio es preciso que se otorgue la seguridad en la tenencia que precisa el inquilino para ver satisfecho su derecho a la vivienda. Y para ello, es necesario garantizar cierta permanencia en la vivienda que aleje esta forma onerosa de tenencia, de otras formas, como, por ejemplo, el comodato o el precario, que no se consideran formas adecuadas para satisfacer ese derecho”. Según el auto, “la reforma anterior no parece acorde con la finalidad enunciada y más bien parece dirigida a garantizar al adquirente que, por el mero hecho de no estar el arrendamiento inscrito, pueda resolverlo a su sola voluntad”.

Continúa indicando que “no es práctica frecuente en los arrendamientos proceder a su inscripción registral, a diferencia de lo que ocurre con la adquisición del dominio, dada la distinta naturaleza y efectos. El arrendatario está ejerciendo, en la forma que cree conveniente y al amparo del principio de libertad contractual, una forma de ejercicio del derecho a la vivienda. En principio, puede confiar en la apariencia jurídica mostrada por el arrendador, y en la confianza de que mantendrá su arrendamiento un tiempo suficiente para proporcionarle estabilidad y seguridad. La reforma operada por ley 4/2013, así, parece anteponer el derecho a la propiedad privada (artículo 33 CE) frente al derecho a una vivienda digna y adecuada recogido en el art. 47 CE. No puede obviarse la función social de aquel derecho, en particular en este caso, en relación con éste último. Cierto es que, en tanto que principio rector de la política social y económica, el derecho a una vivienda digna sólo puede ser alegado conforme a las leyes que lo desarrollen (art. 53 CE). Pero debe informar la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos”.

Por ello, el órgano judicial estima procedente “dar traslado a las partes (ejecutante y ejecutado), a los arrendatarios personados como ocupantes de las fincas objeto de ejecución, y al Ministerio Fiscal, para que informen, por término de diez días, sobre la procedencia del planteamiento de una cuestión de constitucionalidad en relación con el artículo siete y el artículo ocho de la ley 4/2013, que confirió una nueva redacción al art. 14 LAU por el cual los adquirentes no quedan obligados a subrogarse en la posición del arrendador cuando el arrendamiento no esté inscrito, y por el cual se suprimió el ahora restaurado apartado 3 del artículo 13 LAU, según el cual en su redacción original ‘durarán cinco años los arrendamientos de vivienda ajena que el arrendatario haya concertado de buena fe con la persona que aparezca como propietario de la finca en el registro de la propiedad, o que parezca serlo en virtud de un estado de cosas cuya creación sea imputable al verdadero propietario, sin perjuicio de la facultad de no renovación a que se refiere el artículo 9.1.’”.

Según el auto, “la aplicación de dichos artículos obligaría a apreciar que el ejecutante, que en la vista confirmó su voluntad de no subrogarse en los contratos de arrendamiento vigentes, tendría derecho a resolverlos, siendo la mayoría de ellos posteriores al decreto de adjudicación”, pero indicando también que uno de ellos data de diciembre de 2015, y por tanto es anterior a la adquisición por la adjudicación derivada del decreto de 23 de noviembre de 2016. Menciona que, en el caso de los celebrados con posterioridad a esa fecha, los arrendatarios comparecientes tenían la convicción de suscribir el contrato con el representante de la mercantil propietaria de las fincas.

Por la misma razón, “debe recabarse certificación del registro de la propiedad respecto a las fincas afectadas a fin de determinar si se ha inscrito a favor del ejecutante la adquisición por medio del decreto de adjudicación y la fecha, y conocer si los arrendamientos son o no posteriores a dicha inscripción”.

La parte dispositiva del auto acuerda, en primer lugar, dar traslado al ejecutante, al ejecutado y al Ministerio Fiscal para que en el plazo de diez días formulen alegaciones “en relación con la procedencia de plantear o no cuestión de inconstitucionalidad con respecto a los artículos 7 y 8 de la ley 4/2013, de medidas de flexibilización y fomento del alquiler”. En segundo lugar ordena librar mandamiento “al Registro de la Propiedad núm. 2 de Nules para que aporte a este juzgado, para su unión a los presentes autos, certificación literal actualizada del dominio de las fincas registrales 23.584, 23.594, 23.598, 23.600, 23.602 y 23.604, cuyos demás datos constan en el Decreto núm. 621/2016, de 23 de noviembre, dictado en las presentes actuaciones”.

i) El Ministerio Fiscal se opuso al planteamiento de la cuestión por entender que no se daban las condiciones procesales que exigen los arts. 35 y 37 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al considerar que el proceso no estaba concluso. También la actora formuló alegaciones en contra del planteamiento de la cuestión, al entender que los preceptos no eran contrarios al art. 47 CE y que los contratos de arrendamiento no inscritos fueron formalizados después de la celebración de la subasta y del decreto de adjudicación, y que quién suscribió los mismos como arrendador no era parte en el procedimiento, ya que no constaba relación alguna con quién figuraba como propietario. La representación procesal de la mercantil demandada no formuló alegaciones.

j) El órgano judicial dictó, el día 5 de febrero de 2020, auto en el que planteó la presente cuestión de inconstitucionalidad.

3. Del contenido de dicho auto interesa resaltar lo siguiente:

Alude, en primer lugar, a la celebración de la vista del art. 675 de la Ley de enjuiciamiento civil (LEC) para determinar el derecho de los arrendatarios ocupantes de las fincas objeto de la presente ejecución.

Indica que “[e]n virtud de los artículos 7 y 8 de la ley 4/2013, de medidas de flexibilización y fomento del alquiler, se confirió una nueva redacción al art. 14 LAU por el cual los adquirentes no quedan obligados a subrogarse en la posición del arrendador cuando el arrendamiento no esté inscrito, y por el cual se suprimió el ahora restaurado (por el Real Decreto Ley 7/2019, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler) apartado 3 del artículo 13 LAU”.

La aplicación de los preceptos cuestionados obligaría a apreciar que el ejecutante, que en la vista confirmó su voluntad de no subrogarse en los contratos de arrendamiento vigentes, tendría derecho a resolverlos, siendo la mayoría de ellos posteriores al decreto de adjudicación, pero también en el caso del celebrado en diciembre de 2015, y, por tanto, anterior a la adjudicación de las fincas en favor del ejecutante por decreto de 23 de noviembre de 2016. En el caso de los restantes contratos de arrendamiento, los arrendatarios comparecientes han manifestado su convicción de que el arrendador era la empresa a la que representaba la persona con la que suscribieron los contratos.

El órgano judicial estima que los preceptos que se cuestionan pueden ser contrarios al derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada del art. 47 CE. Los poderes públicos están obligados a promover que los españoles dispongan de una vivienda digna y adecuada. Las vías más frecuentes serían la adquisición de la propiedad de una vivienda mediante compra, o bien el alquiler. A diferencia de lo que sucede con la compraventa, no es usual que se inscriba en el registro de la propiedad el alquiler, por lo que es frecuente que el arrendatario desconociera que, en la época en la que estuvo vigente la legislación mencionada, para proteger su situación ante la enajenación de la vivienda, debía inscribir su arrendamiento.

El juez aprecia que esta reforma legal “lesiona los derechos de los arrendatarios, quienes en principio podían confiar, como venía siendo habitual desde la promulgación de la Ley de arrendamientos urbanos, en mantenerse en el arrendamiento no obstante la enajenación de la vivienda” (cita STC 89/1994).

Concluye que resulta procedente el planteamiento de la cuestión y no aprecia el óbice señalado por el fiscal, argumentando que el procedimiento es de ejecución hipotecaria y no declarativo y que el objeto del planteamiento de esta cuestión es resolver sobre la situación de permanencia de los arrendatarios de la vivienda, conforme al art. 661 LEC, habiéndose agotados todos los trámites respectivos y solo queda resolver sobre el fondo de la cuestión, por lo que se aprecia que concurren los requisitos del art. 35 LOTC.

4. Por providencia de 16 de junio de 2020, la sección primera del Tribunal Constitucional acordó, a los efectos que determina el art. 37.1 LOTC, oír al fiscal general del Estado para que, en el plazo de diez días, alegue lo que considere conveniente acerca de la admisibilidad de la presente cuestión de inconstitucionalidad, en relación con el cumplimiento de los requisitos procesales (art. 35.2 LOTC) y por si fuere notoriamente infundada.

5. La fiscal general del Estado cumplimentó el trámite, mediante escrito registrado el día 10 de julio de 2020, en el que considera que la cuestión no cumple los requisitos procesales que exige la LOTC y es notoriamente infundada.

Tras exponer los antecedentes del caso y el contenido del auto de planteamiento, estima que se incumplen los requisitos procesales del trámite de audiencia en la medida en que no se ha posibilitado la audiencia a los arrendatarios, cuyo derecho a mantenerse en las fincas ejecutadas es la cuestión a dirimir. De la documentación se desprende que informaron la ejecutante y el Ministerio Fiscal, de manera que le parece indudable que se omitió la audiencia de los arrendatarios afectados y por tanto con interés directo en el procedimiento. Tal omisión determina la inadmisión de la cuestión por incumplimiento del requisito procesal del artículo 35.2 LOTC.

La cuestión tampoco se habría planteado en el momento procesal adecuado, pues en virtud de ella se deberá resolver si los arrendatarios tienen o no derecho a continuar en las viviendas objeto de ejecución, por lo que quedando pendiente la práctica de diligencias acordadas por el juzgado, la cuestión ha de entenderse prematuramente planteada.

En cuanto a los juicios de aplicabilidad y relevancia, la fiscal general del Estado aprecia que existe un error en la identificación de los preceptos cuestionados, así como que, partiendo de los antecedentes de hecho y del examen de los contratos de arrendamiento aportados por los arrendatarios, se aprecia que estos fueron contratados por personas ajenas, en principio, a quien resultaba ser propietario y que esos contratos fueron, todos menos uno, concertados con posterioridad al decreto de ejecución. Tales circunstancias, alegadas por la parte ejecutante, hacen surgir, al menos indiciariamente, sospechas de la validez de dichos contratos. La comprobación de la validez de esos contratos de arrendamiento, se erige en presupuesto imprescindible para aplicar la LAU en relación con el derecho de los arrendatarios ante la adquisición de la vivienda por un tercero, por lo que, sin esa previa comprobación, no queda acreditado que resulten de aplicación los arts. 13 y 14 LAU en la redacción dada por la Ley 4/2013.

Asimismo, el Ministerio Fiscal considera que la cuestión es notoriamente infundada. Señala el carácter de principio rector que tiene el art. 47 CE, de manera que se erige en enunciado programático o directriz política, pero no obliga al legislador a desarrollar ninguna política concreta, sino que su margen es muy amplio. Al respecto cita la doctrina constitucional respecto a la subrogación en los contratos de arrendamiento y las diferentes opciones adoptadas por el legislador respecto a esta cuestión. Concluye que, en el amplio margen concedido al Estado para legislar en materia de vivienda, el legislador ha ido adaptando la regulación de los arrendamientos urbanos a las necesidades constatadas tras analizar la realidad en cada momento, adoptando aquellas decisiones legislativas que ha considerado adecuadas para hacer efectivo el derecho a una vivienda digna y adecuada y lo ha hecho manteniendo siempre la figura de la subrogación obligatoria y, por tanto, el derecho del arrendatario a mantenerse en el uso de la vivienda si bien, unas veces sometiendo dicha subrogación a unos plazos determinados y otras a la previa inscripción registral del arrendamiento, siendo plenamente válidas ambas opciones de política legislativa.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. El Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 1 de Nules plantea cuestión de inconstitucionalidad respecto a los arts. 7 y 8 de la Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado de alquiler de viviendas, por posible vulneración del art. 47 CE.

Los preceptos cuestionados (que en realidad son los apartados 7 y 8 del art. primero de la Ley 4/2013) establecen lo siguiente:

“Artículo primero. Modificación de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de arrendamientos urbanos.

Los artículos 4, 5, 7, 9 a 11, 13 a 20, 23 a 25, 27, 35 y 36 de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de arrendamientos urbanos, quedan modificados como sigue:

Siete. El artículo 13 queda redactado en los siguientes términos:

‘Artículo 13. Resolución del derecho del arrendador.

1. Si durante la duración del contrato el derecho del arrendador quedara resuelto por el ejercicio de un retracto convencional, la apertura de una sustitución fideicomisaria, la enajenación forzosa derivada de una ejecución hipotecaria o de sentencia judicial o el ejercicio de un derecho de opción de compra, quedará extinguido el arrendamiento. Conforme a lo dispuesto en el apartado segundo del artículo 7 y en el artículo 14, se exceptúan los supuestos en los que el contrato de arrendamiento hubiera accedido al registro de la propiedad con anterioridad a los derechos determinantes de la resolución del derecho del arrendado. En este caso continuará el arrendamiento por la duración pactada.

Cuando se trate de un arrendamiento sobre finca no inscrita se estará a la duración establecida en el apartado 4 del artículo 9.

2. Los arrendamientos otorgados por usufructuario, superficiario y cuantos tengan un análogo derecho de goce sobre el inmueble, se extinguirán al término del derecho del arrendador, además de por las demás causas de extinción que resulten de lo dispuesto en la presente ley’.

Ocho. El artículo 14 queda redactado en los siguientes términos:

‘Artículo 14. Enajenación de la vivienda arrendada.

1. El adquirente de una finca inscrita en el registro de la propiedad, arrendada como vivienda en todo o en parte, que reúna los requisitos exigidos por el artículo 34 de la Ley hipotecaria, sólo quedará subrogado en los derechos y obligaciones del arrendador si el arrendamiento se hallase inscrito, conforme a lo dispuesto por los artículos 7 y 10 de la presente ley, con anterioridad a la transmisión de la finca.

2. Si la finca no se hallase inscrita en el registro de la propiedad, se aplicará lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 1571 del Código civil. Si el adquirente usare del derecho reconocido por el artículo citado, el arrendatario podrá exigir que se le deje continuar durante tres meses, desde que el adquirente le notifique fehacientemente su propósito, durante los cuales deberá satisfacer la renta y demás cantidades que se devenguen al adquirente. Podrá exigir, además, al vendedor, que le indemnice los daños y perjuicios que se le causen’.

El auto de planteamiento entiende que estos preceptos que cuestiona son contrarios al art 47 CE, por cuanto estima que, frente a la regulación actualmente vigente, que proviene de la modificación de la LAU por el Real Decreto-ley 7/2019 y que no exige la inscripción en el registro de la propiedad para la pervivencia de los arrendamientos en caso de ejecuciones hipotecarias, no es usual la inscripción en el registro de la propiedad de esos contratos de arrendamiento, lo que haría que las normas cuestionadas lesionasen “los derechos de los arrendatarios, quienes en principio podían confiar, como venía siendo habitual desde la promulgación de la LAU, en mantenerse en el arrendamiento no obstante la enajenación de la vivienda”.

En el trámite previsto en el art. 37.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, la fiscal general del Estado se ha opuesto a la admisión de la presente cuestión de inconstitucionalidad, por falta de cumplimiento de los presupuestos procesales y por considerar que resulta notoriamente infundada.

2. La presente cuestión de inconstitucionalidad incumple los presupuestos procesales regulados por el art. 35.2 LOTC.

a) La cuestión de inconstitucionalidad ha de plantearse en el momento procesal oportuno, que, en principio, ha de serlo “una vez concluso el procedimiento y dentro del plazo para dictar sentencia o la resolución jurisdiccional que procediese” (art. 35.2 LOTC). Este tribunal ha sostenido la necesidad de hacer una interpretación flexible de dicho requisito en casos excepcionales, limitados, como regla general, a las leyes procesales, considerándolo admisible también en el caso de leyes sustantivas cuando la ulterior tramitación del proceso hasta sentencia no pudiera aportar ningún elemento adicional de juicio sobre la aplicabilidad de la norma legal cuestionada ni sobre su efecto determinante del fallo, ni sobre su legitimidad constitucional, o cuando la propia norma tenga una incidencia anticipada e irreversible en el propio proceso en curso (por todos, ATC 39/2019, de 21 de mayo, FJ 3).

El incumplimiento del requisito del planteamiento temporáneo de la cuestión viene dado por el hecho de que en las actuaciones consta que, en el momento en el que se abre el trámite de audiencia a las partes y al Ministerio Fiscal, todavía habían de realizarse las diligencias relacionadas en el apartado segundo de la parte dispositiva del propio auto por el que se abre ese trámite de audiencia. Se trata de diligencias relativas a la constancia registral del decreto de adjudicación de las fincas y a la propia validez de los contratos de arrendamiento celebrados respecto a alguna de las fincas objeto del procedimiento de ejecución hipotecaria. Diligencias que, a la vista del modo en que el órgano judicial formula la duda de constitucionalidad que plantea, no pueden considerarse irrelevantes o innecesarias respecto a la aplicabilidad de la norma al proceso a quo y sobre cuyo resultado nada se dice tampoco en el auto por el que se plantea la cuestión.

Por ello, el órgano judicial no se ha ajustado a la exigencia del art. 35.2 LOTC, que implica que ya no queden más trámites pendientes antes de pronunciar la resolución definitiva que los necesarios para poder plantear la cuestión de inconstitucionalidad (ATC 14/2018, de 8 de febrero, FJ 4). El respeto a dicha doctrina hubiera exigido que las diligencias, relativas a la eventual constancia registral tanto de los contratos de arrendamiento como del decreto de adjudicación de las fincas ejecutadas, se hubieran realizado previamente a la apertura de los trámites tendentes al planteamiento de la presente cuestión. Extremo, por lo demás, ya puesto de manifiesto por el Ministerio Fiscal en sus alegaciones y que se relaciona con el efecto suspensivo del pleito a quo que tiene la tramitación de una cuestión de inconstitucionalidad.

Por tanto, la cuestión no puede entenderse planteada en el momento procesal adecuado.

b) En cuanto al requisito de la previa audiencia a las partes y al Ministerio Fiscal acerca de la pertinencia de plantear la cuestión de inconstitucionalidad (art. 35.2 LOTC), tampoco puede considerarse correctamente cumplido.

(i) En primer lugar, y aun cuando no es determinante de la inadmisión de la cuestión de inconstitucionalidad, el órgano judicial no identifica correctamente los preceptos legales de cuya constitucionalidad duda. Se refiere en todo momento a los arts. 7 y 8 de la Ley 4/2013 (dicha ley solo tiene tres artículos), cuando, en realidad, a lo que se quiere hacer mención es los apartados 7 y 8 del art. primero de la Ley 4/2013, que es el que modifica determinados preceptos de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de arrendamientos urbanos. Dicha circunstancia no ha impedido, no obstante, a la representación procesal de la parte actora, única que lo ha hecho, formular alegaciones sobre el fondo del asunto, razón por la que el error padecido por el órgano judicial no impide que la finalidad del trámite de audiencia pueda considerarse cumplida, por cuanto se ha podido situar la cuestión en sus términos constitucionales y pronunciarse sobre ella.

(ii) El modo en que se ha realizado el trámite de audiencia plantea un segundo problema que sí es relevante para la admisión de la cuestión.

En el mencionado trámite, se ha omitido la participación de alguno de los intervinientes en el proceso a quo, concretamente la de aquellos que habían suscrito contratos de arrendamiento sobre las fincas ejecutadas, circunstancia que es, precisamente, la que da lugar al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad. De hecho, el auto por el que se abre el trámite de audiencia menciona los titulares de los citados contratos, pero, en su parte dispositiva, el trámite de audiencia se otorga únicamente al Ministerio Fiscal y al ejecutante y ejecutado, obviando a aquellos comparecidos que habían alegado haber suscrito contratos de arrendamiento sobre los inmuebles ahora objeto del proceso de ejecución hipotecaria.

El interés jurídico asociado al trámite de audiencia regulado en el art. 35.2 LOTC es diferente y no está subordinado al que las partes puedan ostentar en el proceso entablado. Dicha audiencia no es una secuencia del proceso a quo sino una pieza preliminar del posterior proceso constitucional (ATC 220/2012, de 27 de noviembre, FJ 4). Teniendo dicho trámite ese carácter preliminar del proceso constitucional, resulta exigible en todo caso una valoración específica del interés concretamente deducido en su seno, teniendo en cuenta que “‘la consideración de parte, a efectos del traslado previsto en el artículo 35.2 LOTC, trasciende de la eventual comparecencia y personación del interesado en el momento procesal en que se resuelve plantear la cuestión de inconstitucionalidad, pues […] el interés jurídicamente protegido que se anuda al trámite de audiencia regulado en el artículo 35.2 LOTC, es decir la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad, es distinto del perseguido en el proceso subyacente’, siendo lo relevante el ‘interés legítimo que ostenta […], de cara a ser oído en relación con el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad’ (AATC 137/2015 y 138/2015, de 21 de julio)” (ATC 112/2017, de 18 de julio, FJ 3).

Proyectando esa doctrina al presente caso, puede concluirse que el hecho de que los ocupantes de las fincas no tuvieran la condición de partes en el procedimiento de ejecución hipotecaria, en cuyo seno se ha planteado la duda de constitucionalidad, no exoneraba al órgano judicial de la obligación de extender el trámite de audiencia a dichas personas, de las que ya constaba en las actuaciones su identidad y domicilio, máxime cuando parece que es precisamente su situación la que lleva al órgano judicial a abrir el trámite de audiencia respecto a la pertinencia de plantear la cuestión.

El resultado es que no se ha dado a todas las partes implicadas la oportunidad de expresar su criterio sobre la concreta duda que se le plantea al órgano judicial, sino tan solo al Ministerio Fiscal así como a la actora y a la mercantil demandada en el procedimiento de ejecución hipotecaria, siendo así que las personas que habían comparecido alegando su carácter de arrendatarios tenían un interés legítimo evidente en participar en la pieza preliminar del art. 35.2 LOTC sustanciada ante el juez a quo.

Cabe concluir, en suma, que el trámite de audiencia a las partes y al Ministerio Fiscal no fue correctamente cumplimentado.

c) El juicio de aplicabilidad y, por tanto, el de relevancia no se formulan adecuadamente.

Una de las condiciones procesales de la cuestión de inconstitucionalidad es la de que los preceptos cuestionados resulten “aplicables al caso” (juicio de aplicabilidad) y que de su “validez dependa el fallo” (juicio de relevancia), tal y como exigen los artículos 163 CE y 35 LOTC. Es ésta una doble condición necesaria y sucesiva para que este proceso mantenga su naturaleza incidental y no se convierta en un juicio abstracto de constitucionalidad desligado, de las circunstancias del caso concreto, lo que daría lugar a una ampliación de la legitimación para interponer recurso abstracto o directo de inconstitucionalidad establecida en la Constitución [artículo 162.1 a)] y en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (artículo 32.1).

Conforme a reiterada doctrina, es competencia del órgano promotor de la cuestión tanto “determinar cuáles son efectivamente las normas aplicables al caso que ha de decidir” (STC 17/1981, de 1 de junio, FJ 1) como exteriorizar el juicio de relevancia, esto es, “el esquema argumental dirigido a probar que el fallo del proceso judicial depende de la validez de la norma cuestionada” (por todos, ATC 21/2001, de 30 de enero, FJ 1), pues “si bien la aplicabilidad de la norma es condición necesaria para que el fallo dependa de su validez, no es, en modo alguno, condición suficiente” (ATC 111/2018, de 16 de octubre, FJ 2).

Sobre ambos juicios, de aplicabilidad y relevancia, ejerce este tribunal un control “meramente externo” (ATC 159/2016, de 20 de septiembre, FJ 2), lo que significa que debe verificar su concurrencia a fin de que no se haga un uso de la cuestión de inconstitucionalidad “no acomodado a su naturaleza y finalidad propias” (ATC 9/2019, de 12 de febrero, FJ 2, con cita de otros), pero no sustituir al órgano judicial en la determinación de ese nexo causal (STC 41/1990, de 15 de marzo, FJ 2), que es una tarea propiamente jurisdiccional y por tanto reservada a aquél (art. 117.3 CE). No es, en principio, el Tribunal Constitucional quien tiene que decidir las cuestiones de hecho o de legalidad ordinaria que se susciten en el proceso a quo y puedan tener repercusión con la relevancia de la duda de constitucionalidad que eleva el juez promotor, Estas apreciaciones corresponden inicialmente al órgano judicial en el ejercicio de la función que constitucionalmente le corresponde. Pero sí es competente el Tribunal Constitucional para verificar que el órgano judicial ha argumentado suficientemente la relación entre su duda de constitucionalidad y el proceso que está pendiente ante él, pues de lo contrario la cuestión de inconstitucionalidad puede perder el carácter concreto que la caracteriza (ATC 139/2017, de 17 de octubre, FJ 2).

En el presente caso, no se satisfacen las anteriores exigencias, pues el órgano judicial no ha dado adecuado cumplimiento a esta carga de exteriorizar las razones sobre la aplicabilidad y relevancia de los preceptos que cuestiona.

En primer lugar, los juicios de aplicabilidad y relevancia no se formulan expresamente como tales en el auto de planteamiento de la cuestión.

Dado lo planteado en el caso a quo, la duda de constitucionalidad debería quedar circunscrita, no a la totalidad de los apartados 7 y 8 del art. primero de la Ley 4/2013, que modifican los arts. 13 y 14 LAU en su totalidad, sino únicamente a los dos primeros párrafos del art. 13, en la redacción dada por el ya mencionado apartado 7 del art. primero de la Ley 4/2013, así como al art. 14.1 LAU, en la redacción dada por el apartado 8 de ese mismo art. primero. Los mencionados preceptos de la LAU disponen la resolución o finalización del derecho del arrendador por, entre otros supuestos, la enajenación forzosa derivada de una ejecución hipotecaria, lo que conlleva la extinción del contrato de arrendamiento en el caso de que dicha enajenación de la finca estuviese efectivamente inscrita en el registro de la propiedad. Tan solo se exceptúan los supuestos en los que el contrato de arrendamiento hubiera accedido al registro de la propiedad con anterioridad a los derechos determinantes de la resolución del derecho del arrendatario.

Siendo así, la aplicación de los preceptos cuestionados al supuesto que el órgano judicial ha de resolver exigía el cumplimiento de dos condiciones, ninguna de las cuales ha quedado acreditada en el auto de planteamiento de la presente cuestión.

La primera es que, conforme al art. 673 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de enjuiciamiento civil, la adjudicación de las fincas, en el procedimiento de ejecución hipotecaria del que está conociendo el órgano judicial, haya sido efectivamente inscrita en el registro de la propiedad, mediante la presentación del oportuno testimonio, expedido por el letrado de la administración de justicia, del decreto de adjudicación.

La segunda es que se trate de contratos de arrendamiento válidos conforme a la Ley de arrendamientos urbanos. En el caso, lo que ha quedado constatado, por su comparecencia en las actuaciones, es la existencia de ocupantes en las fincas objeto del procedimiento de ejecución hipotecaria, pero no que el órgano judicial haya valorado si tienen la condición de arrendatarios, o, por el contrario, pueden considerarse de mero hecho o sin título suficiente. De las actuaciones practicadas se deduce que, cuando se concierta la mayor parte de los contratos de arrendamiento de los comparecidos, ya se ha adjudicado la propiedad del bien al ejecutante y la cesión arrendaticia es realizada por un tercero, no por la parte ejecutada, persona que parece atribuirse algún derecho de propiedad sobre el inmueble, como también se desprende de los datos unidos a la causa. Sin embargo, sobre estas cuestiones el órgano judicial guarda silencio, pese a que tal circunstancia, relativa a la falta de validez de los contratos, le había sido expresamente puesta de manifiesto con ocasión del trámite de audiencia por la representación procesal de la actora en el proceso a quo.

El órgano judicial está dando así por acreditado que existen contratos de arrendamiento válidos que legitiman la permanencia de quienes los suscribieron en las fincas ejecutadas en cuanto sirven de título para evitar el lanzamiento de sus ocupantes, cuando dicha cuestión, la de la existencia de contrato de arrendamiento ajustado a las determinaciones de la Ley de arrendamientos urbanos, es la que debe aclararse en el procedimiento. Extremo que no consta en las actuaciones, pese a que fue puesto de manifiesto durante el trámite de audiencia y constituye el presupuesto a partir del cual el órgano judicial construye la duda de constitucionalidad que plantea. Es manifiesto que, para que el fallo del proceso pudiera depender de la validez de las normas que cuestiona, es condición necesaria la previa decisión acerca de los contratos de arrendamiento de los comparecidos en los autos, pues la inconstitucionalidad que se imputa a las normas legales solo sería relevante en tal caso, lo que, como acaba de indicarse, no ha sucedido en el presente supuesto.

Por otra parte, el órgano judicial en ningún momento formula el procedente juicio de relevancia en relación con la cuestión que ha de resolver y que, conforme al art. 675 LEC, se ciñe a la decisión sobre el lanzamiento de los ocupantes de los inmuebles, caso de que el órgano judicial estime que carecen de título suficiente, lo que, nuevamente, remite a la cuestión de la validez de los contratos de arrendamiento sometidos a su consideración.

d) De lo expuesto, se concluye que no se cumplen los requisitos procesales relativos al planteamiento de la cuestión en el momento procesal adecuado, ni a la adecuada formulación del trámite de audiencia, ni los juicios de aplicabilidad y relevancia pueden estimarse suficientemente justificados.

Se trata de insalvables deficiencias procesales que deben conducir a la inadmisión de la cuestión de inconstitucionalidad por incumplimiento de los requisitos del art. 35 LOTC.

3. Como pone de manifiesto la fiscal general del Estado, la presente cuestión de inconstitucionalidad ha de ser considerada, asimismo, notoriamente infundada, en el sentido en que este concepto ha sido interpretado por la doctrina constitucional, “que se traduce procesalmente en otorgar a este tribunal un margen de apreciación a la hora de controlar la solidez de la fundamentación de las cuestiones de inconstitucionalidad, existiendo supuestos en los que un examen preliminar de las mismas permite apreciar la falta de viabilidad de la cuestión suscitada, sin que ello signifique, necesariamente, que carezca de forma total y absoluta de fundamentación o que ésta sea arbitraria” (ATC 89/2019, de 16 de julio, FJ 5, y los allí citados).

El órgano judicial entiende que la regulación que cuestiona, en la medida en que permite la extinción de los contratos de arrendamiento por la enajenación forzosa derivada de una ejecución hipotecaria en el caso de no haber accedido el contrato al registro de la propiedad, es contraria al art. 47 CE. Apoya esta consideración en sus apreciaciones acerca de que las vías más frecuentes para acceder a una vivienda serían la adquisición de la propiedad mediante compra, o bien el alquiler, si bien no es usual que este último se inscriba en el registro de la propiedad, por lo que es frecuente que el arrendatario desconociera que, en la época en la que estuvo vigente la legislación mencionada, para proteger su situación ante la enajenación de la vivienda, debía inscribir su arrendamiento. Estima que esta reforma es contraria a los derechos de los arrendatarios por cuanto les impide mantenerse en el arrendamiento. En suma, el órgano judicial considera que los preceptos que cuestiona protegen insuficientemente a los inquilinos en el caso de enajenación de la finca por ejecución hipotecaria y, por esa razón, infringen el art. 47 CE.

El art. 47 CE se ubica entre los principios rectores de la política social y económica, los cuales, formalmente, disfrutan de las garantías previstas en el art. 53.3 CE, por lo que su reconocimiento, respeto y protección “informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos”, estatales y autonómicos. Asimismo, sólo se pueden alegar ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo dispuesto en las leyes que los desarrollen. El citado art. 47 CE no reconoce un derecho fundamental, sino que enuncia “un mandato o directriz constitucional que ha de informar la actuación de todos los poderes públicos (art. 53.3 CE) en el ejercicio de sus respectivas competencias” (STC 152/1988, de 20 de julio, FJ 2, y en el mismo sentido, SSTC 59/1995, de 17 de marzo, FJ 3, y 36/2012, de 15 de marzo, FJ 4).

Los poderes públicos vienen así obligados a promover las condiciones necesarias y a establecer las normas pertinentes para hacer efectivo el derecho de los españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, en particular regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación, conforme determina el referido precepto constitucional. Es decir, los poderes públicos deben adoptar políticas sociales destinadas a promover el acceso de los ciudadanos a la vivienda, en el marco del mandato o principio rector del art. 47 CE y de otros preceptos constitucionales. Según la STC 154/2015, de 9 de julio, FJ 7, “las políticas de vivienda tratan de facilitar el acceso a una vivienda digna a personas necesitadas, que es un objetivo constitucional primordial (arts. 9.2 y 47 CE) que guarda relación con la protección social y económica de la familia (art. 39.1 CE), la juventud (art. 48 CE), la tercera edad (art. 50 CE), las personas con discapacidad (art. 49 CE) y los emigrantes retornados (artículo 42 CE) así como con la construcción como factor de desarrollo económico y generador de empleo (art. 40.1 CE)”.

En la realización de dicho mandato debe tenerse presente que, dada la ubicación sistemática del art. 47 CE, nos encontramos ante una remisión a la libertad de configuración del legislador ordinario que deriva de lo dispuesto en el art. 53.3 CE. Conforme a su carácter informador, es el legislador quien ha de determinar las técnicas apropiadas para llevar a cabo la plasmación de ese principio rector, pues “de conformidad con el valor superior del pluralismo político (art. 1.1 de la Constitución), el margen que estos principios constitucionales dejan al legislador es muy amplio” (STC 14/1992, 10 febrero, FJ 11).

La Ley 4/2013 pretende modificar algunos aspectos de la relación contractual que vincula a arrendador y arrendatario, por cuanto que lo entiende como algo necesario para dinamizar la contratación de la vivienda de alquiler en nuestro país. En concreto, por lo que ahora interesa, el legislador de 2013 entiende que es preciso modificar el régimen jurídico del arrendamiento de viviendas para que la protección de los derechos, tanto del arrendador como del arrendatario, no se consiga a costa de la seguridad del tráfico jurídico. Con este fin, se disciplinan diversas consecuencias para los arrendamientos, según estén o no inscritos en el registro de la propiedad, en diferentes preceptos de la LAU. Se pretende que si el arrendatario quiere cierta estabilidad y protección deba inscribir su derecho. Así, con carácter general, se introduce un párrafo segundo al art. 7 LAU, disponiendo que sólo surtirán efectos frente a terceros los arrendamientos que hayan sido objeto de inscripción el registro de la propiedad. Pero, además, se modifican, por ejemplo, los arts. 9, 10, 13 o 14 respecto a la duración del contrato, la resolución del derecho del arrendador o la enajenación de la vivienda arrendada, de modo que el arrendamiento sólo podrá oponerse frente a los terceros adquirentes si está inscrito.

Se trata, por tanto, de un conjunto normativo que busca dar mayor seguridad para los terceros adquirentes, que no se verán perjudicados por los arrendamientos no inscritos en el registro de la propiedad, lo que viene a dotar de mayor contenido a la posibilidad de inscripción ya prevista en el art. 2.5 de la Ley hipotecaria (incluido precisamente por la LAU) por cuanto, con base en la seguridad del tráfico jurídico, el legislador ha optado por reforzar el derecho del tercer adquirente de buena fe que hasta ahora podía encontrarse con la compra de una vivienda que ya estuviese alquilada sin conocerlo y viendo perjudicado su derecho de posesión. De este modo, conforme a los arts. 7 y 14 LAU, en la redacción de la Ley 4/2013, la protección de los derechos del arrendatario aconseja ahora un plus de diligencia mediante la inscripción del contrato de arrendamiento en el registro como forma de hacer oponible su contrato frente a tercero que haya inscrito su derecho.

Esta opción del legislador podrá combatirse desde la perspectiva de su conveniencia, acierto u oportunidad, apreciando, como hace el órgano judicial, que no tiene una finalidad particularmente tuitiva de intereses que se consideran necesitados de una especial protección, concretamente los de los arrendatarios de viviendas. No obstante, desde la perspectiva del control objetivo de constitucionalidad que corresponde a este tribunal, que excluye toda valoración política o de conveniencia u oportunidad, ha de concluirse que las normas cuestionadas están comprendidas en la libertad de configuración del legislador que aquí expresa su interés en promocionar la inscripción registral en el contrato de arrendamiento de vivienda, a fin de primar la seguridad jurídica.

Esta regulación no hace desaparecer la figura de la subrogación obligatoria, si bien, a diferencia de su precedente y de la que la ha sustituido a partir de 2019, la condiciona a la previa inscripción. La libertad de configuración, también en relación con la función social de la propiedad inmobiliaria de la que goza el legislador, hace posible que este pueda cambiar o modificar su criterio en relación con la regulación de los arrendamientos urbanos en punto al derecho del arrendatario a mantenerse en el uso de la vivienda, como ha hecho tanto en las normas cuestionadas como en la posterior reforma de la Ley de arrendamientos urbanos del año 2019, en la que ha adoptado una regla diferente. Tal cambio de criterio, que comparte el órgano judicial, no convierte a la regulación anterior en inconstitucional, ya que se trata de un debate que “queda al margen del control de constitucionalidad, y se enmarca dentro de la libertad configurativa del legislador” (AATC 152/2014, de 27 de mayo, FJ 4 y 156/2016, de 20 de septiembre, FJ 4).

La regulación cuestionada no puede considerarse, por tanto, lesiva del derecho a una vivienda digna y adecuada (art. 47 CE), teniendo en cuenta que el legislador dispone de un amplio margen de apreciación para adoptar disposiciones en materia social y económica (STC 32/2019, de 28 de febrero, FJ 6).

Por último, debe advertirse que la cuestión de inconstitucionalidad no es cauce procesal idóneo para que los órganos jurisdiccionales puedan cuestionar de modo genérico o abstracto la constitucionalidad de un régimen o esquema legal por contraste con un modelo alternativo que no corresponde valorar a este Tribunal Constitucional por ser materia de la exclusiva competencia del legislador, que dispone, dentro de los límites constitucionales, de un amplio margen de libertad de elección que este tribunal ni puede ni debe restringir (en este sentido, ATC 113/2011, de 19 de julio, FJ 4).

Por lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Inadmitir a trámite la presente cuestión de inconstitucionalidad.

Madrid, a nueve de septiembre de dos mil veinte.