|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 144/2016 |
| Fecha | de 19 de julio de 2016 |
| Sala | Pleno |
| Magistrados | Don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, doña Adela Asua Batarrita, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez. |
| Núm. de registro | 1643-2016 |
| Asunto | Recurso de inconstitucionalidad 1643-2016 |
| Fallo | 1º Mantener la suspensión de los arts. 3, en sus letras t) y x); 4, en sus apartados 1 y 2.b); 9.4; 56, en sus apartados 1, 2 y 3; 59; 63.2, en sus letras a), b), c), d), f), g) y h); 64; 72, en sus apartados 1 y 3 c); 74; 75; 83 d); y 84 d), todos ellos de la Ley del Parlamento Vasco 3/2015, de 18 de junio, de vivienda.  2º Levantar la suspensión del art. 6.1 y del apartado 3 de la disposición adicional primera de la Ley del Parlamento Vasco 3/2015, de 18 de junio, de vivienda. |

**AUTO**

**I. Antecedentes**

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el 28 de marzo de 2016, el Abogado del Estado, en nombre del Presidente del Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 3, en sus letras t) y x); 4, en sus apartados 1 y 2 b); 6.1; 9.4; 56, en sus apartados 1, 2 y 3; 59; 63.2, en sus letras a), b), c), d), f), g) y h); 64; 72, en sus apartados 1 y 3 c); 74; 75; 83 d); 84.d); y apartado 3 de la disposición adicional primera, todos ellos de la Ley del Parlamento Vasco 3/2015, de 18 de junio, de vivienda (publicada en el “Boletín Oficial del País Vasco” número 119, de 26 de junio de 2015). El Abogado del Estado invocó el art. 161.2 CE y el art. 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), a fin de que se produjese la suspensión de los preceptos legales impugnados.

2. Por providencia de 12 de abril de 2016 el Pleno del Tribunal acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad, dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Gobierno Vasco y al Parlamento Vasco, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes. Asimismo, se acordó tener por invocado por el Gobierno el art. 161.2 CE, lo que, conforme dispone el art. 30 LOTC, produce la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos legales impugnados desde la fecha de interposición del recurso para las partes del proceso y desde el día en que aparezca publicada la suspensión en el “Boletín Oficial del Estado” para los terceros. Por último, se ordenó también publicar la incoación del recurso en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Boletín Oficial del País Vasco”.

3. Por escritos registrados en el Tribunal Constitucional el 21 y el 27 de abril de 2016, respectivamente, los Presidentes del Congreso de los Diputados y del Senado comunican el acuerdo de la Mesa de sus respectivas Cámaras de personarse en el proceso, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

4. Por escrito registrado en este Tribunal el 22 de abril de 2016, el Procurador de los Tribunales y de la Administración general del País Vasco, don Felipe Juanas Blanco, bajo la dirección de la Letrada de los Servicios jurídicos centrales de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco, comparece en el proceso en representación del Gobierno Vasco y solicita que se le conceda prórroga del plazo para formular alegaciones; petición a la que accedió el Pleno del Tribunal mediante providencia de 25 de abril de 2016, prorrogándole por ocho días más el plazo de alegaciones conferido inicialmente, a contar desde la expiración de este.

5. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 26 de abril de 2016, el Letrado del Parlamento Vasco comparece en el proceso en la representación que legalmente ostenta y solicita que se le conceda prórroga del plazo para formular alegaciones; petición a la que accedió el Pleno del Tribunal mediante providencia de 27 de abril de 2016, prorrogándole el plazo de alegaciones inicialmente conferido por ocho días más, a contar desde su expiración.

6. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 18 de mayo de 2016, el Letrado del Parlamento Vasco procedió a formular alegaciones en el presente recurso de inconstitucionalidad, interesando la inadmisión del mismo, por falta de legitimación del Presidente de Gobierno para interponer el recurso, o subsidiariamente la desestimación. Mediante otrosí solicitó que, una vez conocidas las alegaciones en las que la Abogacía del Estado fundamenta la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos legales impugnados, se le dé audiencia al Parlamento Vasco para alegar lo que proceda sobre el levantamiento de la suspensión.

7. Don Felipe Juanas Blanco, Procurador de los Tribunales, asistido por la Letrada de los servicios jurídicos centrales de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco, presentó el 19 de mayo de 2016 el escrito de alegaciones en el presente recurso de inconstitucionalidad, interesando su desestimación. Mediante otrosí solicitó el levantamiento inmediato de la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos legales impugnados, por las razones que seguidamente se indican.

Alude en primer lugar a la conocida doctrina constitucional conforme a la cual el levantamiento anticipado de la suspensión, sin esperar al transcurso de los cinco meses previstos en el art. 161.2 CE, resulta viable procesalmente, pues esos 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.

Se refiere a continuación a los Autos del Tribunal que han resuelto los incidentes de suspensión de la Ley Foral 24/2013, de 2 de julio, de la Comunidad Foral de Navarra (ATC 69/2014); de la Ley 4/2013, de 1 de octubre, de la Comunidad Autónoma de Andalucía (ATC 115/2014); y de la Ley 2/2014, de 20 de junio, de Canarias (ATC 135/2015). A juicio del Gobierno Vasco, la doctrina sentada en dichos Autos no puede trasladarse miméticamente al presente caso, puesto que el juicio de ponderación que se exige en este trámite debe realizarse respecto a las circunstancias de hecho concretas y singulares que se traen al conflicto: el momento económico-financiero en el que despliega sus efectos la Ley vasca 3/2015, con una finalización exitosa del programa de asistencia financiera a la banca y una consolidación positiva de la recuperación económica; el escenario socio-geográfico en el que repercuten las medidas que en la misma se contemplan, con una política de vivienda consolidada en la Comunidad Autónoma del País Vasco que responde a datos propios y diferenciados de las otras Comunidades Autónomas (sobre todo Andalucía y Canarias) y el hecho de que la Ley vasca 3/2015 no contiene preceptos idénticos a los de las otras tres leyes autonómicas que fueron objeto de los citados Autos.

Asimismo invoca la consolidada doctrina conforme a la cual la decisión del Tribunal Constitucional sobre la ratificación o el levantamiento de la suspensión de la Ley autonómica impugnada debe atender a la presunción de legitimidad de las leyes y a la ponderación de los intereses perjudicados por la suspensión, tanto el general y público como, en su caso, el particular o privado de las terceros afectados; así como a la carga que pesa sobre el Abogado del Estado de acreditar o, como mínimo, razonar consistentemente, la concurrencia de los graves perjuicios de imposible o muy difícil reparación invocados para mantener la suspensión de la Ley impugnada. Por otra parte, el Tribunal Constitucional debe efectuar su ponderación al margen de la viabilidad de las pretensiones que se formulan en la demanda y de las consideraciones sobre la cuestión de fondo del proceso, que resultan ajenas a dicha valoración.

Conforme a dicha doctrina constitucional considera la representación procesal del Gobierno Vasco que no existen razones para el mantenimiento de la suspensión de los preceptos impugnados de la Ley 3/2015.

Sostiene, en primer lugar, que, si bien la Abogacía del Estado considera en su recurso que las medidas contempladas en los arts. 59 y 74 y las infracciones tipificadas en los arts. 83 d) y 84 d) de la Ley vasca 3/2015 afectan de forma directa al mercado hipotecario, con riesgo para la estabilidad del sistema financiero, lo cierto es que dichas medidas tienen escasa incidencia sobre dicho mercado y no implican ningún riesgo para el sistema financiero. Por el contrario, la Ley vasca 3/2015 permite dar cumplimiento, de una forma complementaria al resto de medidas normativas adoptadas por el Estado, al objetivo de reducción del número de lanzamientos; coadyuva así a la voluntad expresada por el Parlamento Europeo en la resolución de 8 de octubre de 2015, sobre la legislación hipotecaria y los instrumentos financieros de riesgo en España, que insta al Gobierno español a utilizar los instrumentos a su disposición para encontrar una solución global que permita reducir de forma drástica el elevado número de desahucios de la vivienda habitual.

La previsión del artículo 74, relativa a la expropiación forzosa del uso temporal de viviendas incursas en procedimientos de desahucio por ejecución hipotecaria tendría una incidencia muy sectorial, al referirse a personas físicas con determinados ingresos máximos y en situación de vulnerabilidad social, y regular una modalidad de expropiación que se compensa a los propietarios con el debido justiprecio. Se destaca en este sentido que la Comunidad Autónoma del País Vasco es la tercera Comunidad con menos ejecuciones hipotecarias, con respecto al total de hipotecas firmadas en el conjunto del Estado, a lo que se añade que el Banco de España en su último informe de estabilidad financiera de mayo 2016 no cita como riesgo para la estabilidad del sistema financiero las “medidas antidesahucio”, debido a su baja incidencia. Destaca asimismo que el Ministerio de Economía y Competitividad ha reconocido ya en enero de 2016, que la Comisión Europea ha concluido con éxito el programa de asistencia financiera a la banca y que el Banco Central Europeo ha corroborado en abril de 2016 la mejoría de la situación macroeconómica en España y la continuidad en la evolución favorable de la estabilidad de su sector financiero.

Además, la medida prevista en el citado artículo 74 es coyuntural. Refuerza, por su carácter complementario, no concurrente y posterior en el tiempo, las medidas temporales recogidas en la normativa estatal; en la Ley 1/2013 primero y luego prorrogadas por el Real Decreto-ley 1/2015, convertido después en Ley 25/2015. Implican la suspensión del lanzamiento en caso de ejecución hipotecaria, sin compensación al acreedor. Solo una vez reanudado el proceso de desahucio porque se termina la vigencia de la medida estatal (prevista hasta 2017) se podría aplicar la expropiación de uso contemplada en el art. 74 de la Ley vasca 3/2015, satisfaciendo el justiprecio al propietario. El contexto normativo de la regulación autonómica no puede interferir en la normativa estatal, toda vez que el presupuesto de existencia de un lanzamiento únicamente se dará cuando cese la moratoria establecida por el Estado. En definitiva, el levantamiento de la suspensión materializaría una reducción del número de desahucios en el ámbito de la Comunidad Autónoma, finalidad esta que difícilmente puede colisionar con el interés general, como tampoco se oponen a dicho interés las medidas estatales, concluye el Gobierno Vasco.

La medida prevista en el artículo 59 se refiere al alquiler forzoso de viviendas declaradas deshabitadas, desocupadas por un tiempo superior a dos años y ubicadas en ámbitos de acreditada demanda y necesidad de vivienda, que se mantengan desocupadas transcurrido un año desde esa declaración. El Gobierno Vasco remite a los datos de que dispone, que se ofrecen en la documentación que adjunta a sus alegaciones, sobre viviendas vacías en la Comunidad Autónoma del País Vasco en 2013 y sobre demanda de vivienda de protección pública en alquiler y oferta de vivienda del parque público de vivienda en dicha Comunidad durante el primer trimestre de 2016. Reflejan la escasa, por no decir nula, incidencia que podría llegar a tener la medida del art. 59 de la Ley vasca 3/2015. Esta incidencia es menor aún en el caso de entidades financieras, ya que los datos se refieren tanto a personas físicas como jurídicas y esa medida se podría materializar únicamente después de haberse ejecutado la oferta en alquiler de viviendas del parque público de viviendas de protección oficial, así como de la prestación complementaria de vivienda. Debería, por tanto, alzarse la suspensión que pesa sobre este precepto, pues su aplicación no acarrea perjuicios al interés general.

No se vislumbran tampoco, según el Gobierno Vasco, perjuicios de imposible o difícil reparación por la aplicación de lo establecido en el art. 6.1 de la Ley vasca 3/2015, sobre acción pública y derecho subjetivo, por lo que debería igualmente levantarse la suspensión del mismo.

No se desprende del recurso qué incidencia extraordinaria puedan tener sobre el mercado hipotecario y el sistema financiero los instrumentos públicos de intervención administrativa en viviendas que no cumplen la función social, previstos en el artículo 63.2, en relación con lo dispuesto en los artículos 72.1 y 3 c), 83 d), y 84 d), también impugnados. Dejando a un lado la medida de alquiler forzoso en el caso de viviendas deshabitadas, respecto de la que el Gobierno Vasco se remite a lo antes manifestado en relación con el artículo 59, se sostiene que el resto de medidas contempladas en el artículo 63.2 que se impugnan están todas ellas previstas en el ordenamiento: ejercicio del derecho de adquisición preferente y del desahucio administrativo, expropiación por incumplimiento de la función social, venta o sustitución forzosa, ordenes de ejecución e imposición de multas coercitivas. Resultan pues perfectamente aplicables mediante el correspondiente procedimiento, sin que por sí mismas puedan implicar perjuicio irreparable al interés público, lo que debería conducir al levantamiento de la suspensión.

En lo relativo a las infracciones tipificadas en los artículos 83 d) y 84 d), amén de su nula incidencia en el sistema financiero, considera el Gobierno Vasco que del levantamiento de la suspensión de ambos preceptos no resultarían perjuicios irreparables al interés público. Sería escaso el número de supuestos en los que puede darse la infracción, dado el limitado número de viviendas vacías que se adecúen a las zonas vulnerables. Tampoco sería relevante el importe de las sanciones que corresponden a dichas infracciones, que no supondrían ningún desequilibrio para el sistema, ni para las cuentas de ninguna entidad financiera y en cualquier caso, de producirse esos perjuicios, serían reparables mediante la correspondiente indemnización.

Otro tanto cabe decir respecto al artículo 64, relativo a los medios para acreditar el uso inadecuado de las viviendas; en cualquier procedimiento judicial pueden utilizarse como medio de prueba admitido en derecho y ser contradichos por el interesado aportando evidencias contrarias. Además, esos medios probatorios afectan a todo tipo de viviendas objeto de uso inadecuado; también a las viviendas de protección pública, que tienen un régimen específico, tanto con los requisitos para su acceso como para su mantenimiento, exigiéndose que la vivienda adjudicada sea habitada. El mantenimiento de la suspensión de este precepto afectaría gravemente al régimen sancionador del uso del parque de viviendas de protección pública, dado el régimen específico de dichas viviendas; el artículo 85 f) de la propia Ley 3/2015 tipifica como infracción leve que no se ocupen de forma efectiva y en los plazos establecidos al efecto las viviendas de protección pública que les hayan sido adjudicadas, o anticiparse en su ocupación, actuación para cuya prueba se debe aplicar el artículo 64.

Por último, en la disposición adicional primera, apartado 3, referida a los agentes que intervienen en la prestación de servicios inmobiliarios, se contienen principalmente mandatos de desarrollo reglamentario, por lo que el levantamiento de la suspensión de esta disposición no conllevaría ningún perjuicio para el interés público; será necesaria la regulación reglamentaria para que tenga efectividad lo dispuesto por el legislador, siendo en ese momento posterior, cuando podrá, contra los futuros reglamentos que se dicten, plantearse el correspondiente conflicto de competencias, en caso de subsistir dudas de inconstitucionalidad.

8. Por providencia de 23 de mayo de 2016 el Pleno del Tribunal acordó incorporar a las actuaciones los escritos de alegaciones presentados por el Letrado del Parlamento Vasco y por la representación procesal del Gobierno Vasco, así como oír al Abogado del Estado y a los representantes del Parlamento y del Gobierno Vasco sobre la solicitud de levantamiento de la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados, para que, en el plazo de cinco días, expongan lo que consideren procedente al respecto. Asimismo se acordó resolver en su momento lo que proceda sobre la petición que formula por otrosí el Letrado del Parlamento Vasco en cuanto al traslado de las alegaciones que formule el Abogado del Estado.

9. Por escrito registrado en este Tribunal el 30 de mayo de 2016, el Procurador de los Tribunales don Felipe Juanas Blanco, en representación del Gobierno Vasco, se ratificó en las alegaciones presentadas en el presente recurso de inconstitucionalidad, reiterando su solicitud de que se acuerde el levantamiento de la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados de la Ley 3/2015.

10. El Abogado del Estado, mediante escrito registrado en este Tribunal el 31 de mayo de 2016, interesó el mantenimiento de la suspensión de los preceptos legales impugnados con fundamento en las alegaciones siguientes.

a) Tras recordar la doctrina constitucional relativa a los incidentes de suspensión de leyes autonómicas, afirma el Abogado del Estado que el levantamiento de la suspensión de los preceptos impugnados de la Ley vasca 3/2015 ocasionaría graves e irreparables perjuicios en materia de vivienda. Cuestión aparte es la también impugnada disposición adicional primera de la Ley 3/2015, en su apartado 3, referido a la intermediación en el sector inmobiliario; el levantamiento de su suspensión provocaría también perjuicios graves e irreparables para el interés general, en este caso referido a la unidad de mercado, como principio económico esencial para el funcionamiento competitivo de la economía española y que tiene su reflejo en el art. 139 CE.

El Abogado del Estado fundamenta sus alegaciones en los informes que adjunta a su escrito, elaborados por el Ministerio de Economía y Competitividad, el Banco de España y la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria (SAREB). Estos informes consideran que las medidas que se contienen en los preceptos impugnados de la Ley vasca 3/2015 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. Especialmente, el levantamiento de la suspensión provocará efectos perniciosos en la actividad y el plan de negocio 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 lleva a cabo mediante un adecuado reparto de costes y minimizando el riesgo para los contribuyentes.

De dichos informes resulta asimismo que 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 protección ya garantizada por la normativa estatal en vigor; todo ello en un contexto como el actual, en el que resulta imprescindible proseguir con los esfuerzos y extremar la vigilancia con el fin de proteger la estabilización definitiva del sector financiero español en un entorno económico todavía adverso.

Señala también que el contenido de los preceptos impugnados de la Ley vasca 3/2015 coincide con el de leyes autonómicas muy similares, si no coincidentes, todas ellas impugnadas ante este Tribunal por el Presidente del Gobierno. Es el caso del Decreto-ley andaluz 6/2013, de 9 de abril, luego sustituido por la Ley del Parlamento de Andalucía 4/2013, de 1 de octubre, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda, declarado parcialmente inconstitucional por la STC 93/2015, de 14 de mayo; la Ley Foral 24/2013, de 2 de julio, de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda en Navarra; 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; y 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 en Cataluña. Así, en esas Leyes autonómicas se regula un procedimiento para la declaración de una vivienda deshabitada, la expropiación forzosa del uso de la vivienda atendiendo a circunstancias especiales de emergencia social y el régimen sancionador por incumplimiento de determinadas obligaciones previstas en las respectivas leyes.

En el caso de la Ley vasca 3/2015 se prevé, además, que la posibilidad de expropiación temporal del uso de la vivienda tenga lugar no solo en el caso de viviendas incursas en procedimientos de desahucio instados por entidades financieras en ejecución hipotecaria, sino también en el caso de que el desahucio tuviera lugar por impago de cuotas en un contrato de arrendamiento, ampliando de esta manera el ámbito de aplicación de las medidas relativas a las viviendas deshabitadas. Asimismo, en la Ley 3/2015 se instaura una acción pública en materia de vivienda y se arbitran como actuaciones públicas adicionales para garantizar el uso adecuado de las viviendas deshabitadas la imposición del alquiler forzoso por un plazo máximo de cinco años, que puede prorrogarse, de viviendas deshabitadas en ámbitos de acreditada demanda y la expropiación forzosa de viviendas y anejos no protegidos, en caso de incumplimiento de su función social.

A los efectos de este incidente de suspensión, la proliferación de este tipo de leyes autonómicas produce un efecto acumulativo, al comprender gran parte del territorio nacional; lo que podría agravar aún más los efectos negativos para el sector financiero de las medidas que en dichas normas se contienen. A ello se añade el riesgo de que las medidas contenidas en este tipo de leyes se extienda al resto de Comunidades Autónomas, poniendo en peligro la efectividad de medidas estatales de política económica general, lo que debe ponderarse a la hora de decidir sobre el mantenimiento de la suspensión de los preceptos impugnados (ATC 87/2012, de 10 de mayo, FJ 4).

Cita también el Abogado del Estado en apoyo de su pretensión el ATC 69/2014, dictado en el incidente de suspensión de la Ley Foral 24/2013, de contenido casi idéntico a la Ley impugnada en este caso. En él este Tribunal se decantó por el mantenimiento de la suspensión al apreciar que la aplicación de las medidas impugnadas de la referida Ley Foral en materia de vivienda produciría perjuicios ciertos para el interés público, al afectar a la estabilidad del sistema financiero en su conjunto. Este criterio fue reiterado en el ATC 115/2014, que mantiene la suspensión de los preceptos impugnados de la Ley andaluza 4/2013, y en el ATC 135/2015, que mantiene la suspensión de los preceptos impugnados de la Ley canaria 2/2014.

Apela asimismo el Abogado del Estado 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 citada STC 93/2015, de 14 de mayo, en relación con la medida de expropiación del uso de la vivienda, prevista también en la Ley vasca impugnada.

b) 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 que pesa sobre los arts. 3, en sus letras t) y x); 4, en sus apartados 1 y 2 b); 6.1; 9.4; 56, en sus apartados 1, 2 y 3; 59; 63.2, en sus letras a), b), c), d), f), g) y h); 64; 72, en sus apartados 1 y 3 c); 74; 75; 83 d); y 84.d), todos ellos de la Ley vasca 3/2015.

Se advierte previamente que, por lo que se refiere a los perjuicios para los particulares que podrían verse afectados por el mantenimiento de la suspensión, entendiendo por tales los que puedan causarse a aquellas personas a las que van dirigidas las medidas adoptadas por el legislador autonómico, que el Estado ya ha reaccionado ante esta realidad y que 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 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; también 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, cabe destacar 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; se recurre a medidas tales como la posibilidad de permitir la reestructuración de la deuda hipotecaria, favorecer el acceso a una vivienda en alquiler de los desahuciados, 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.

El Estado ha aprobado también 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, posteriormente convertido en la Ley 25/2015, de 28 de julio. Esta 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. 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, así como la prórroga adicional de los desahucios que vencía en mayo de 2016 por dos años más.

No se cuestiona, por tanto, que existan personas en situación de riesgo social que daban ser atendidas por los poderes públicos, pero ello debe efectuarse siempre dentro del marco constitucional de reparto de competencias y no al margen del mismo, como sucede con los preceptos de la Ley vasca impugnados. La infracción de las competencias estatales deviene, adicionalmente, en lo que interesa para este incidente de suspensión, en graves problemas para el desarrollo por el Estado de reformas de enorme trascendencia en este momento de la política económica general.

Precisado lo anterior, el Abogado del Estado pasa a concretar, con apoyo en los referidos informes que adjunta a su escrito de alegaciones y a los que expresamente se remite, los daños que para el sistema financiero español provocaría el levantamiento de la suspensión de los preceptos impugnados.

Se consideran como tales perjuicios graves, en primer lugar, el riesgo de incumplimiento de los compromisos de nuestro país de carácter internacional. Si bien el citado memorando de entendimiento sobre condiciones de política sectorial financiera, firmado el 20 de julio de 2012 finalizó con éxito en enero de 2014, no es menos cierto que mientras España no devuelva al menos el 75 por 100 de la ayuda financiera recibida del mecanismo europeo de estabilidad, sigue bajo la “vigilancia postprograma” de las autoridades de la Unión Europea. En el marco de esta supervisión las autoridades europeas competentes ya han examinado medidas legislativas autonómicas similares a las contenidas en la Ley vasca 3/2015, expresando su preocupación al respecto, en cuanto a que dichas medidas han generado incertidumbres legales y económicas sobre los bancos españoles, con posibles efectos negativos sobre la estabilidad del sistema financiero español en su conjunto, tanto de forma directa como indirecta. En particular, han destacado el potencial impacto negativo de las iniciativas autonómicas de protección de los deudores hipotecarios para las actividades de la SAREB. Esas inquietudes de las autoridades europeas son compartidas por el Banco de España, como se refleja en el informe referido a la Ley vasca 3/2015.

La coexistencia de dos regímenes estatal y autonómico con idéntico objetivo pero distinta articulación jurídica, hace previsible que no solo surjan conflictos de aplicación que pongan en riesgo la deseable seguridad jurídica y la propia finalidad de protección perseguida por estas normas, sino que conduzcan también a la imposibilidad de que la normativa estatal despliegue sus efectos; criterio este utilizado en el citado ATC 64/2014 para acordar el mantenimiento de la suspensión. En consecuencia, parece evidente que solo una única norma de carácter y ámbito estatal evitaría cualquier incertidumbre jurídica y garantizaría una aplicación coherente de las citadas medidas de protección en todo el territorio nacional. Al respecto, se ha de tomar en consideración que la modificación del régimen estatal articulada por el Real Decreto-ley 1/2015, luego convertido en Ley 25/2015, ha ampliado el ámbito de protección de los deudores, al incrementar el concepto de lo que se ha de entender por umbral de exclusión. Este criterio ha sido acogido en la citada STC 93/2015, FJ 18, cuando hace mención al menoscabo de las competencias estatales por el Decreto-ley 6/2013 de la Junta de Andalucía, de contenido similar a la Ley vasca ahora impugnada.

Se añade a lo anterior, de nuevo con apoyo en los informes que se adjuntan al escrito de alegaciones del Abogado del Estado, el impacto negativo que produciría en el sector bancario el levantamiento de la suspensión de las medidas legislativas impugnadas, en particular las previstas en el artículo 59: posibilidad de imponer el alquiler forzoso por un plazo máximo de cinco años, prorrogable por cinco más, de viviendas deshabitadas que se ubiquen en ámbitos de acreditada demanda y necesidad de vivienda; debiendo sufragar el propietario los gastos asumidos por la Administración en la gestión y el coste de acondicionamiento o mejora que resulten precisas para garantizar las condiciones de habitabilidad; en los artículos 74 y 75: procedimiento de expropiación temporal del uso de la vivienda, por un plazo máximo de tres años, en los casos de necesidad de vivienda de personas en especiales circunstancias de emergencia social incursas en procedimientos de desahucio por ejecución hipotecaria o por impagos de arrendamiento; también en el artículo 72: posibilidad de expropiar forzosamente las viviendas y anejos que no tengan la calificación de protección pública, en caso de incumplimiento del deber de conservación y rehabilitación y de su función social, siendo causa suficiente para esta expropiación, entre otras, la desocupación de la vivienda durante un tiempo superior a dos años sin motivo justificado, habiendo quedado acreditada la existencia de demanda de vivienda de protección pública en el término municipal o en su área funcional.

Tales medidas generarán una mayor incertidumbre por deterioro del valor de las carteras de activos. Además, la expropiación temporal del uso de la vivienda o el alquiler forzoso supone que las entidades bancarias no podrán llevar a cabo la venta de sus viviendas adjudicadas afectadas por esta medida, al tiempo que mantendrán la titularidad de las mismas; lo que implica que dichas viviendas deberán permanecer en el balance de las entidades y, conforme a la aplicación de la normativa contable bancaria, deberán dotarse provisiones específicas que afectan a un porcentaje del valor del inmueble. A ello cabe añadir que dichas medidas reducen la eficacia de la garantía para enjugar las pérdidas derivadas del impago del prestatario, con el efecto inmediato de la reducción en el valor de la deuda que podría recuperarse. En general, tales medidas comportan un aumento del riesgo asumido por las entidades en los créditos ya concedidos, que no pueden repercutir sobre su rentabilidad; inclinan la balanza hacia un mayor riesgo, con el consiguiente efecto negativo sobre la estabilidad financiera, que podría conllevar que las entidades exigieran mayores primas de riesgo para la concesión de préstamos hipotecarios en el futuro para compensar mayores pérdidas esperadas, debido a mayores pérdidas en caso de impago. Asimismo, la aplicación de esas medidas podría también generar mayores costes para las entidades en caso de incumplimiento de las normas de prohibición de la sobreocupación o de la infravivienda, así como las relativas al uso inadecuado de la vivienda, anejo, local o alojamiento, como consecuencia del régimen sancionador establecido, lo que, en su caso, afectaría a la evolución de los márgenes y los resultados de las entidades bancarias.

Particularmente graves serían los perjuicios que se ocasionarían para la actividad de la SAREB, creada en el marco de la Ley 9/2012. Esta Ley, desarrollada por el Real Decreto 1559/2012, detalla el régimen de transmisión obligatoria de activos problemáticos de las entidades bancarias a la SAREB. Tras una primera fase en la que la actividad de la SAREB se centró en su puesta en marcha y recepción de los activos financieros deteriorados que le fueron transferidos, la entidad se enfrenta en estos últimos tiempos al importante reto de gestionar y vender la cartera de activos en un contexto todavía difícil para el sector inmobiliario español. En ese contexto, las disposiciones de la Ley vasca 3/2015 inciden directamente, desde un punto de vista económico, sobre un instrumento de reestructuración creado por una ley estatal y financiado parcialmente por el Estado a través del fondo de reestructuración ordenada bancaria. La Ley 3/2015 supone, al menos parcialmente, la disposición indirecta de fondos públicos estatales para costear medidas de protección social autonómicas que pueden llegar a incrementar el coste económico de las medidas estatales. Asimismo, la aplicación de algunas disposiciones de la Ley 3/2015, en particular el alquiler forzoso y la expropiación temporal del derecho de uso, podrían lastrar las iniciativas de venta de paquetes de activos, en detrimento del objetivo último de la SAREB, y generar mayor incertidumbre por deterioro del valor de las carteras de activos.

Las medidas impugnadas podrían tener también un impacto negativo sobre el crédito hipotecario, debido al deterioro de la calidad de la garantía subyacente, que dificultará la capacidad de financiación de las entidades de crédito. La Ley vasca 3/2015 perjudica el valor de esta garantía hipotecaria, cuya preservación es esencial para el correcto funcionamiento del mercado de cédulas y bonos. Ello tiene un efecto directo sobre la cartera actual de cédulas hipotecarias, que constituye la fuente más importante de financiación de préstamos hipotecarios de las entidades bancarias, pues, dado el menor valor de la garantía, los inversores exigirán un mayor volumen de préstamos que respalde las cédulas emitidas. La aplicación de la Ley vasca 3/2015, aunque sea con carácter temporal, afectaría sin duda al mercado de cédulas y bonos, que aún tiene una enorme importancia para el sistema financiero español. La Ley 3/2015 crea inseguridad jurídica en ese mercado y debilita la fuerza de la garantía hipotecaria, reduciendo la atracción de esta fuente de financiación de las entidades de crédito. La aplicación temporal de la Ley produce un efecto igualmente distorsionador, pues transmite inestabilidad a un instrumento de financiación que, por su naturaleza y el largo plazo de la garantía hipotecaria sobre la que se sostiene, debe estar a salvo de modificaciones normativas que perturben su regulación.

c) En cuanto al apartado 3 de la disposición adicional primera de la Ley vasca 3/2015, que se refiere a la intermediación en el sector inmobiliario, sostiene el Abogado del Estado, con apoyo en el informe del Ministerio de Economía y Competitividad que adjunta, que el levantamiento de la suspensión de este precepto provocaría perjuicios graves e irreparables para la garantía de la unidad de mercado, como principio económico esencial para el funcionamiento competitivo de la economía española; sin que, por otra parte, se puedan apreciar efectos irreparables por el hecho de que no se proceda al desarrollo reglamentario ordenado por la disposición adicional impugnada hasta tanto no se resuelva el recurso de inconstitucionalidad.

El precepto habilita a determinados profesionales para poder prestar los servicios de agente inmobiliario y prevé la constitución mediante reglamento de un registro administrativo que tendrá por objeto la inscripción de los agentes inmobiliarios y agencias que pretendan prestar sus servicios en el territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Se obliga igualmente a que el número de inscripción en el registro se coloque en los locales, papel comercial y publicidad de los agentes inmobiliarios y agencias. De esta forma, la inscripción en el futuro registro sería obligatoria para cumplir con las previsiones de la Ley vasca 3/2015 y poder ejercer la actividad de intermediación inmobiliaria en el País Vasco. La inscripción en el registro se condiciona además al cumplimiento de determinados requisitos: establecimiento abierto al público o dirección física, capacitación profesional, constitución de garantías, y contratación de seguro de responsabilidad; en caso de exigirse a operadores legalmente establecidos en otro lugar del territorio español, resultarían contrarios a la normativa básica, contenida en la Ley 10/2003, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes, y en la Ley 20/2013, de garantía de la unidad de mercado.

Dado que la inscripción obligatoria en un registro con carácter habilitante tiene a todos los efectos el carácter de autorización según el art. 17.1 de la Ley 20/2013, se considera que la regulación contenida en la Ley vasca 3/2015 supondrá un incumplimiento del principio de eficacia de las actuaciones de las autoridades competentes en todo el territorio nacional prevista en el art. 6 de la Ley 20/2013. El perjuicio para el interés general que provocaría el levantamiento de la suspensión de la norma impugnada se manifestaría en la permanencia y vigencia en el ordenamiento jurídico del País Vasco de determinados preceptos que se oponen a lo establecido en la Ley 20/2013; norma básica que intenta garantizar la unidad de mercado como principio económico esencial, para el funcionamiento competitivo de la economía española, y que tiene su reflejo en el art. 139 CE. La aplicación de la norma cuestionada ocasionaría un claro perjuicio para el funcionamiento competitivo de la economía española, dado que habilita al reglamento para la futura creación del mencionado registro. La fragmentación del mercado es susceptible de dificultar o impedir que determinados profesionales en activo en otras partes del territorio presten sus servicios en el País Vasco, evitando el aprovechamiento de economías de escala a nivel nacional y limitando la presión competitiva; lo que en última instancia puede afectar a los precios y calidad de los servicios ofertados y generar consecuencias perniciosas en términos de oportunidades de crecimiento y empleo, afectando así a la competitividad de la economía española.

11. El Letrado del Parlamento Vasco, por escrito registrado en este Tribunal el 3 de junio de 2016, solicitó el levantamiento de la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados de la Ley 3/2015, por las mismas razones aducidas en este incidente por la representación procesal del Gobierno Vasco.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto de esta resolución es determinar si procede mantener o levantar la suspensión de la vigencia de los arts. 3, en sus letras t) y x); 4, en sus apartados 1 y 2 b); 6.1; 9.4; 56, en sus apartados 1, 2 y 3; 59; 63.2, en sus letras a), b), c), d), f), g) y h); 64; 72, en sus apartados 1 y 3 c); 74; 75; 83 d); 84 d); y apartado 3 de la disposición adicional primera, todos ellos de la Ley del Parlamento Vasco 3/2015, de 18 de junio, de vivienda, que se encuentran suspendidos en su aplicación como consecuencia de la invocación de los arts. 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.

Las representaciones procesales del Gobierno y del Parlamento Vasco han solicitado el levantamiento anticipado de la suspensión, conforme ha quedado expresado en los antecedentes, mientras que el Abogado del Estado se opone a esta pretensión, interesando el mantenimiento de la suspensión con una argumentación 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) y 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). El propio Abogado del Estado trae a colación los Autos citados en apoyo de su pretensión, mientras que los representantes procesales del Gobierno y del Parlamento Vasco consideran que la respuesta dada en dichos Autos a los conflictos allí suscitados no puede trasladarse al presente caso, puesto que las circunstancias de hecho concretas y singulares que concurren en relación con la normativa vasca impugnada conducen a entender que no existen perjuicios para el interés general que justifiquen el mantenimiento de la suspensión.

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

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

Igualmente se ha destacado en nuestra doctrina que esta valoración ha de efectuarse mediante el estricto examen de las situaciones de hecho creadas y al margen de la viabilidad de las pretensiones que se formulen en la demanda, recordando que el mantenimiento de la suspensión requiere que el Gobierno de la Nación, a quien se debe la iniciativa (arts. 161.2 CE y 30 LOTC), no sólo invoque la existencia de aquellos perjuicios, sino que demuestre o, al menos, razone consistentemente su procedencia y la imposible o difícil reparación de los mismos, pues debe partirse en principio de la presunción de constitucionalidad de las normas objeto de recurso (por todos, AATC 100/2002, de 5 de junio, FJ 2; 355/2007, de 24 de julio, FJ 2; 225/2009, de 10 de diciembre, FJ 2; 44/2011, de 12 de abril, FJ 2; 86/2012, de 8 de mayo, FJ 2, y 122/2015, de 7 de julio, FJ 2).

3. Antes 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 vasca 3/2015, así como las de representaciones procesales del Gobierno y del Parlamento Vasco en pro del levantamiento de la suspensión, hemos de resolver la cuestión de orden procesal suscitada por el Letrado del Parlamento Vasco. Conforme ha quedado expuesto en los antecedentes, este solicitó mediante otrosí, en su escrito de alegaciones en el recurso de inconstitucionalidad, que, antes de cumplimentar el trámite para alegar sobre el levantamiento de la suspensión, le fueran remitidas las alegaciones que realizara el Abogado del Estado en este incidente cautelar.

No existiendo impedimento alguno, conforme ha quedado expuesto, en que revisemos la suspensión con antelación al cumplimiento de los cinco meses previstos en el art. 161.2 CE, este Tribunal, como consta en los antecedentes, dirigió providencia a las partes con fecha 23 de mayo de 2016 para que, en el plazo de cinco días, expusieren lo que conviniere a su derecho en orden al levantamiento o mantenimiento de los preceptos impugnados (lo que fue cumplimentado tanto por el Abogado del Estado como por los representantes procesales del Gobierno y del Parlamento Vasco en los términos que han quedado reflejados en los antecedentes); asimismo se acordó en el mismo proveído resolver en su momento lo que proceda sobre la petición que formula por otrosí el Letrado del Parlamento Vasco en cuanto al traslado de las alegaciones que formule el Abogado del Estado en este incidente.

La petición formulada por el Letrado del Parlamento Vasco mediante otrosí en su escrito de alegaciones en el recurso de inconstitucionalidad debe ser rechazada. Las decisiones que este Tribunal adopta sobre el mantenimiento o levantamiento de la suspensión de las leyes, disposiciones y resoluciones de las Comunidades Autónomas cuando se haya invocado por el Presidente del Gobierno el art. 161.2 CE se sustentan, exclusivamente, en la valoración de las alegaciones, esencialmente fácticas, que las partes comparecidas en el correspondiente proceso realicen ajustándose a la doctrina expuesta en el fundamento jurídico 2. Lo hace “sujetándose también a la concepción que la LOTC tiene de los plazos que se otorgan a las partes ya comparecidas en los distintos procedimientos constitucionales, plazos que se rigen por el criterio de la simultaneidad y no por el de la contradicción” (ATC 428/2004, de 10 de noviembre, FJ 3). Por lo expuesto, no procede acceder a lo solicitado por el Letrado del Parlamento Vasco.

Despejada esta cuestión previa, cumple resolver seguidamente si procede el levantamiento o el mantenimiento de la suspensión de los preceptos impugnados de la Ley del Parlamento Vasco 3/2015, de vivienda, para lo cual resulta oportuno recordar su contenido.

4. La Ley vasca 3/2015, de vivienda, en lo que atañe a los preceptos impugnados por motivos competenciales, define los conceptos legales de uso adecuado de la vivienda y de vivienda deshabitada; entiende por tal la que incumple su función social por encontrarse desocupada de forma continuada durante un tiempo superior a dos años, sin causa justificada por los medios previstos en la propia norma autonómica. Impone a los propietarios el deber jurídico de destinar las viviendas de forma efectiva al uso habitacional, bajo amenaza de sanción en caso de incumplimiento de este deber, con arreglo a un sistema de presunciones; contempla entre las competencias de la Administración autonómica la adopción de medidas de intervención tales como el ejercicio del derecho de adquisición preferente y el desahucio administrativo, el alquiler forzoso de las viviendas deshabitadas, la expropiación forzosa de las viviendas deshabitadas y la expropiación forzosa del uso temporal de viviendas incursas en procesos de desahucio por ejecución hipotecaria, la venta forzosa, y la imposición de multas coercitivas y sanciones por incumplir las normas relativas al uso adecuado de la vivienda.

En suma, el contenido impugnado de la Ley del Parlamento Vasco 3/2015, de vivienda, es similar en lo fundamental al de las Leyes autonómicas en materia de vivienda antes citadas de Navarra, Andalucía y Canarias, también recurridas ante este Tribunal y respecto de las que han recaído los citados AATC 69/2014, 115/2014 y 135/2015, acordando el mantenimiento de la suspensión de los correspondientes preceptos impugnados (a los que cabe añadir el ATC 32/2015, de 17 de febrero, que reitera lo razonado y acordado en el ATC 115/2014). Además, en lo que constituye objeto del presente recurso, la Ley vasca 3/2015 establece (art. 6.1) una nueva acción pública para exigir ante la Administración y los juzgados y tribunales de la jurisdicción competente la observancia de la propia Ley y de las normas, disposiciones, planes y programas que se dicten en desarrollo y ejecución de la misma, y habilita al desarrollo reglamentario para la regulación de la actividad de agente inmobiliario en el País Vasco (apartado 3 de la disposición adicional primera).

5. Los daños y perjuicios de imposible o difícil reparación invocados en este caso por el Abogado del Estado son los mismos que se pusieron de manifiesto y se valoraron por este Tribunal en los referidos AATC 69/2014, 115/2014, 32/2015 y 135/2015. Similares son también los menoscabos de intereses públicos y privados derivados de la inaplicación de los preceptos impugnados de la Ley autonómica, sin que las partes hayan traído a colación nuevos elementos entonces no considerados, por lo que el resultado de nuestra ponderación debe ser el mismo que entonces (dejamos al margen por ahora el artículo 6.1, referido a la acción pública, y la disposición adicional primera, referida a la intermediación en el sector inmobiliario, de los que más adelante nos ocuparemos). En consecuencia, debe mantenerse la suspensión de los arts. 3, en sus letras t) y x); 4, en sus apartados 1 y 2 b); 9.4; 56, en sus apartados 1, 2 y 3; 59; 63.2, en sus letras a), b), c), d), f), g) y h); 64; 72, en sus apartados 1 y 3 c); 74; 75; 83 d); y 84 d); todos ellos de la Ley del Parlamento Vasco 3/2015, de vivienda, por las razones ya expuestas en los Autos de este Tribunal citados, que son, de forma sucinta, y proyectadas al presente caso, las siguientes:

a) Existe un perjuicio cierto para el interés general que subyace en el buen funcionamiento y estabilidad del sistema financiero en su conjunto (AATC 69/2014, FFJJ 5, 6 y 7; 115/2014, FJ 5; y 131/2015, FJ 3) pues, aunque en términos cuantitativamente reducidos, los preceptos impugnados de la Ley vasca 3/2015 producen un menoscabo cierto para la estabilidad del sistema financiero, de manera que puede ponerse en riesgo la reestructuración bancaria apoyada con dinero público y el cumplimiento por España de sus compromisos internacionales, debiéndose tener en cuenta, además, que a la Ley vasca 3/2015 deben sumarse las otras tres Leyes autonómicas en materia de vivienda anteriormente mencionadas; a ellas cabe añadir la Ley catalana 24/2015, de 29 de julio, que ha sido objeto de recurso de inconstitucionalidad, en el que también el Presidente del Gobierno ha invocado los arts. 161.2 CE y 30 LOTC, a fin de que se produzca la suspensión de la aplicación de los preceptos impugnados.

Tales perjuicios para los intereses públicos se producen, según los informes del Banco de España, del Ministerio de Economía y Competitividad y de la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria (SAREB), que han sido aportados por la Abogacía del Estado, “en aplicación del conjunto de medidas contenidas en los preceptos impugnados y no como consecuencia de cada una de ellas por separado, lo que determina la improcedencia a estos efectos de un examen individualizado de los mismos por su inescindible conexión y repercusión en el sistema financiero en su conjunto” (ATC 69/2014, FJ 7). Desde la óptica que nos ocupa poco importa que el programa de asistencia financiera a España, acordado por el Eurogrupo el 9 de julio de 2012 (memorando de entendimiento sobre condiciones de política sectorial financiera firmado el 20 de julio de 2012) con una duración de 18 meses, haya llegado a su fin de un modo satisfactorio; las condiciones impuestas, lejos de estar consumadas, siguen vigentes y desplegando sus efectos, los cuales han de sujetarse a los compromisos asumidos por España dentro de la Unión Europa, en particular en lo relativo a las ayudas de Estado. En el marco de esta supervisión las autoridades europeas competentes ya han examinado medidas legislativas autonómicas similares a las contenidas en la Ley vasca 3/2015, expresando su preocupación en cuanto a que dichas medidas han generado incertidumbres legales y económicas sobre los bancos españoles, con posibles efectos negativos sobre la estabilidad del sistema financiero español en su conjunto, tanto de forma directa como indirecta. En particular, han destacado el potencial impacto negativo de las iniciativas autonómicas de protección de los deudores hipotecarios para las actividades de la SAREB. Esas inquietudes de las autoridades europeas son compartidas por el Banco de España, como se refleja en su documento referido a la Ley vasca 3/2015, que aporta junto a su escrito de alegaciones el Abogado del Estado.

En suma, aunque en términos cuantitativos reducidos, los preceptos impugnados “inciden en el sistema financiero en su conjunto, generando, en una situación como la presente de excepcional desconfianza en el sistema crediticio globalmente considerado, un menoscabo para el interés público que supone la estabilidad de dicho sistema y, en la medida que pueda poner en riesgo que la reestructuración bancaria apoyada con dinero público en virtud de un régimen especial de ayudas de Estado se desarrolle en los términos autorizados, da lugar a una afectación igualmente cierta para cumplimiento por España de sus compromisos internacionales, intereses prevalentes en la cuestión examinada y claramente distintos de los perjuicios reparables que pudieran sufrir las entidades de crédito, singularmente consideradas” (ATC 69/2014, FJ 7).

b) Asimismo 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, y 131/2015, FJ 3), en concreto el de garantizar la efectividad del derecho a una vivienda.

Al respecto debe tenerse en cuenta que, como se recuerda en la STC 93/2015, de 14 de mayo, “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 perder su vivienda. 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 Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social, 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 el 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” (STC 93/2015, FJ 17).

c) Los perjuicios derivados de la suspensión y consistentes en el menoscabo del interés público al que responde la norma autonómica: la garantía del derecho a la vivienda y el interés privado de los colectivos más vulnerables que se verían beneficiados, resultan notoriamente reducidos porque el Estado también ha dispuesto normas que atienden a estos mismos intereses (AATC 69/2014, FJ 9; 115/2014, FJ 5; 32/2015, FJ 6, y 135/2015, FJ 3).

Es el caso, como se recuerda en el ATC 69/2014, FJ 9, 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, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social, 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 él 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 cabría añadir otras de no menor relevancia, que cita el Abogado del Estado en sus alegaciones, como el Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos y 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 Estado ha aprobado también 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, 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.

d) En suma, procede reiterar la misma conclusión sentada en los AATC 69/2014, FJ 10, y 115/2014, FJ 5, 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”.

Es preciso, por tanto, mantener la suspensión que afecta a los arts. 3, en sus letras t) y x); 4, en sus apartados 1 y 2 b); 9.4; 56, en sus apartados 1, 2 y 3; 59; 63.2, en sus letras a), b), c), d), f), g) y h); 64; 72, en sus apartados 1 y 3 c); 74; 75; 83 d); y 84 d), todos ellos de la Ley del Parlamento Vasco 3/2015, de vivienda.

6. Por el contrario, ha de levantarse la suspensión que pesa sobre el art. 6.1 de la Ley vasca 3/2015, de vivienda, pues no se aportan por el Abogado del Estado argumentos que justifiquen el mantenimiento de dicha suspensión. Este precepto —impugnado también por motivos competenciales— establece una nueva “acción pública” para exigir ante la Administración y los juzgados y tribunales de la jurisdicción competente la observancia de la propia Ley 3/2015 y de las normas, disposiciones, planes y programas que se dicten en desarrollo y ejecución de la misma.

Conforme a nuestra reiterada doctrina al respecto, la resolución que debemos adoptar en este incidente solo puede ser el resultado de ponderar, de un lado, los perjuicios reales y efectivos para los intereses públicos y privados asociados al levantamiento de la suspensión y, de otro, la presunción de constitucionalidad de que gozan las normas legales, dejando a un lado cualquier consideración sobre el fondo de la inconstitucionalidad denunciada.

Las alegaciones del Abogado del Estado a favor del mantenimiento de la suspensión de los preceptos impugnados de la Ley vasca 3/2015 (semejantes a las que se efectuaron en los recursos que dieron lugar a los citados AATC 69/2014, 115/2014, 32/2015 y 135/2015, como ya se dijo) hacen referencia a los daños y perjuicios que para la estabilidad del sistema financiero provocaría el levantamiento de la suspensión de los preceptos impugnados en cuanto contemplan un conjunto de medidas en materia de vivienda a las que ya se ha hecho referencia. Así las cosas, no es posible entender que el Abogado del Estado haya cumplido la carga argumentativa exigible para acreditar que la previsión que se contiene en el art. 6.1 de la Ley vasca 3/2015 produzca perjuicios de imposible o difícil reparación para el interés general o los intereses de los particulares, pues en sus alegaciones sobre los perjuicios que las medidas en materia de vivienda pueden ocasionar para el sistema financiero en su conjunto no puede entenderse comprendida la regulación contenida en el artículo 6.1, en la medida que este precepto refiere la acción pública que contempla a todas las disposiciones de la Ley vasca 3/2015, así como a las normas, disposiciones, planes y programas que se dicten en desarrollo y ejecución de la misma. Es notorio que no todas las medidas y disposiciones contenidas en esta Ley han sido impugnadas en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno. En consecuencia, para acordar, en su caso, el mantenimiento de la suspensión del art. 6.1 de la Ley vasca 3/2015, habría sido necesario que el Abogado del Estado hubiese acreditado o, al menos, razonado consistentemente en sus alegaciones, los concretos perjuicios que produciría la vigencia y aplicación de dicho precepto y la imposible o difícil reparación de los mismos.

Procede, por tanto, levantar la suspensión del art. 6.1 de la Ley del Parlamento Vasco 3/2015, de vivienda, si bien ha de precisarse que la acción pública prevista en ese artículo no podrá ejercitarse para exigir la observancia de los preceptos de dicha Ley sobre los que se acuerda mantener la suspensión, conforme a lo razonado en el fundamento jurídico precedente.

7. Resta, por último, que nos pronunciemos acerca del mantenimiento o levantamiento de la suspensión que pesa sobre el apartado 3 de la disposición adicional primera de la Ley del Parlamento Vasco 3/2015, de Vivienda, que se refiere a la intermediación en el sector inmobiliario.

El precepto establece quiénes tienen la condición de agente inmobiliario o agencia inmobiliaria en el territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco y habilita al reglamento para regular los requisitos exigibles para poder ejercer la actividad de agente inmobiliario. Asimismo prevé la constitución mediante reglamento de un registro administrativo que tendrá por objeto la inscripción de los agentes inmobiliarios y agencias que ejerzan su actividad en el territorio de dicha Comunidad Autónoma. Exige también que el número de inscripción en el registro se coloque en los locales, papel comercial y publicidad de los agentes inmobiliarios y agencias, junto al distintivo y la placa que reglamentariamente se determinen.

Como ha quedado expuesto en los antecedentes, el Abogado del Estado sostiene, con apoyo en el informe del Ministerio de Economía y Competitividad que adjunta a su escrito de alegaciones, que el levantamiento de la suspensión de este precepto provocaría perjuicios graves e irreparables para la garantía de la unidad de mercado, como principio económico esencial para el funcionamiento competitivo de la economía española, porque la inscripción en el futuro registro que reglamentariamente se establezca será obligatoria para ejercer la actividad de intermediación inmobiliaria en el País Vasco. A ello se añade que la inscripción en el registro se condiciona además al cumplimiento de determinados requisitos que, en caso de exigirse a profesionales que ya estuvieren legalmente establecidos en otro lugar del territorio español, resultan contrarios a la normativa básica, contenida en la Ley 10/2003, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes, y en la Ley 20/2013, de garantía de la unidad de mercado. Se afirma en tal sentido que la inscripción en el registro que se constituya reglamentariamente dificultará o impedirá que agentes inmobiliarios que ya desempeñan su actividad en otras partes del territorio español presten sus servicios en el País Vasco; se frustraría así el aprovechamiento de economías de escala a nivel nacional, limitando la presión competitiva, lo que en última instancia puede afectar a los precios y calidad de los servicios ofertados y generar consecuencias perniciosas en términos de oportunidades de crecimiento y empleo, en detrimento de la competitividad de nuestra economía.

Por su parte, los representantes procesales del Gobierno y del Parlamento Vasco defienden el levantamiento de la suspensión del apartado 3 de la disposición adicional primera de la Ley 3/2015, por entender que ello no supone perjuicio alguno para el interés público, ya que para que tenga efectividad lo previsto en esa disposición es necesario que se dicte la regulación reglamentaria de desarrollo; que podrá ser impugnada mediante el correspondiente conflicto positivo de competencias, en su caso.

Teniendo en cuenta que la decisión sobre el levantamiento o mantenimiento de la suspensión ha de adoptarse, como hemos dicho reiteradamente, mediante el estricto examen de las situaciones de hecho creadas y al margen de la viabilidad de las pretensiones que se formulen en la demanda rectora del recurso de inconstitucionalidad, resulta que, a la vista de los argumentos expuestos por las partes, no puede entenderse que el levantamiento de la suspensión del apartado 3 de la disposición adicional primera de la Ley vasca 3/2015 suponga un perjuicio grave para el interés público al que sirve la unidad de mercado.

Las supuestas distorsiones en el principio de unidad de mercado aducidas por el Abogado del Estado, con referencia a las afirmaciones genéricas que se contienen en el informe que acompaña a sus alegaciones, no pueden justificar el mantenimiento de la suspensión del precepto impugnado; por tal vía podría llegar a suspenderse con carácter meramente cautelar cualquier medida legislativa de las Comunidades Autónomas. Como se recuerda en los AATC 80/2008, de 11 de marzo, FJ 6, y 196/2015, de 18 de noviembre, FJ 3 c), para que esta clase de perjuicio pueda ser tomado en consideración es necesario “que esa afirmación haya venido acompañada de una justificación concreta de los perjuicios de imposible o difícil reparación que habrían de producirse por la mera existencia de una diversidad regulatoria”; esta, por otra parte, “es consustancial con el carácter autonómico de nuestro Estado”.

Los perjuicios para el interés público al que sirve la unidad de mercado, se formulan por el Abogado del Estado de manera genérica, con fundamento en especulaciones y conjeturas en cuanto al pretendido impacto negativo en la economía española que pueda tener la exigencia de inscripción en un registro autonómico de los agentes inmobiliarios que pretendan ejercer su actividad en el territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Ello conduce a descartar que este alegato sea idóneo para justificar el mantenimiento de la suspensión del precepto impugnado, pues de acuerdo con la doctrina de este Tribunal, “la suspensión solamente procede en presencia de perjuicios ciertos y efectivos, en ausencia de los cuales ha de atenderse a la presunción de validez propia de las leyes” (AATC 156/2008, de 12 de junio, FJ 3, y 54/2016, de 1 de marzo, FJ 6).

Procede, en consecuencia, levantar la suspensión que afecta al apartado 3 de la disposición adicional primera de la Ley del Parlamento Vasco 3/2015, de vivienda.

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

1º Mantener la suspensión de los arts. 3, en sus letras t) y x); 4, en sus apartados 1 y 2.b); 9.4; 56, en sus apartados 1, 2 y 3; 59; 63.2, en sus letras a), b), c), d), f), g) y h); 64; 72, en sus apartados 1 y 3 c); 74; 75; 83 d); y 84 d), todos ellos de la Ley del Parlamento Vasco 3/2015, de 18 de junio, de vivienda.

2º Levantar la suspensión del art. 6.1 y del apartado 3 de la disposición adicional primera de la Ley del Parlamento Vasco 3/2015, de 18 de junio, de vivienda.

Madrid, a diecinueve de julio de dos mil dieciséis.

### Votos

1. Voto particular que formulan la Magistrada doña Adela Asua Batarrita y los Magistrados don Fernando Valdés Dal-Re y don Juan Antonio Xiol Ríos, al Auto de 21 de julio de 2016, dictado en el incidente de suspensión del recurso de inconstitucionalidad núm. 1643-2016

Con todo el respeto que nos merece la opinión de la mayoría, debemos manifestar nuestra discrepancia con la suspensión de la mayor parte de los preceptos impugnados de la Ley del Parlamento Vasco 3/2015, de 18 de junio, de vivienda.

Dichos preceptos guardan un sustancial parecido con los preceptos, también recurridos ante este Tribunal, de la Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, de derecho a la vivienda en Navarra, 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 y 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.

Los intereses que podrían verse afectados por el levantamiento de la suspensión de la Ley autonómica que, en este incidente, alega el Abogado del Estado son exactamente los mismos que expuso en los incidentes de suspensión que dieron lugar a los AATC 69/2014, de 10 de marzo; 115/2014, de 8 de abril, y 135/2015, de 21 de julio.

En consecuencia, por las mismas razones que pusimos de manifiesto en los Votos particulares que suscribimos en dichos casos y a las que ahora nos remitimos, creemos que no ha quedado acreditado que la inmediata aplicación de la Ley 3/2015, de 18 de junio, pueda acarrear más daño al interés general que el derivado de la contradicción denunciada con la legislación estatal. Ello no es, sin duda, razón suficiente para enervar la presunción de validez de las disposiciones legales autonómicas. De ahí que el Auto del que discrepamos debiera haber acordado el levantamiento de la suspensión.

Además de las razones que ya expusimos entonces, queremos subrayar ahora dos aspectos adicionales.

Por un lado, el presente Auto, que rechaza el levantamiento de la suspensión de casi todos los preceptos impugnados, se fundamenta en una concepción sobre la afectación directa al mercado hipotecario y el consiguiente riesgo para la estabilidad del sistema financiero que permanece inalterable desde hace dos años (ATC 69/2014, de 10 de marzo), a pesar de la reconocida mejoría de la situación macroeconómica en España. Sin embargo, el Auto asume el argumento del Abogado del Estado de la necesidad de cumplir con las condiciones impuestas al Estado en el ámbito europeo (se sobreentiende que se refiere a la devolución de la ayuda financiera recibida del Mecanismo Europeo de Estabilidad), lo cual, en la práctica, proyecta sobre futuras medidas autonómicas en relación con las viviendas desocupadas una especie de moratoria por un prolongado espacio temporal que podría extenderse hasta los quince años. Ello constituye una concepción altamente perturbadora para el ejercicio efectivo de la competencia autonómica exclusiva en materia de vivienda.

Por otro lado, la medida autonómica más significativa que contempla la Ley impugnada, la expropiación temporal del uso de la vivienda (artículo 74), cuya suspensión mantiene también el Auto del que discrepamos, no puede producir efecto alguno que sustente el mantenimiento de la suspensión, porque ni siquiera resulta aplicable de forma inmediata, sino una vez que finalice la vigencia de la medida estatal de suspensión temporal de los lanzamientos, que —de momento y sin perjuicio de ulteriores ampliaciones— está prevista para el 15 de mayo de 2017. En efecto, la modificación de la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social 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 ha ampliado otros dos años más —hasta la fecha antes indicada— la suspensión del 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 una situación de especial riesgo de exclusión. Así pues, carece de sentido, si no es en el plano meramente simbólico, mantener suspendida una norma cuya aplicabilidad está diferida en el tiempo.

Madrid, a veintiuno de julio de dos mil dieciséis.