|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 101/2018 |
| Fecha | de 2 de octubre de 2018 |
| Sala | Pleno |
| Magistrados | Don Juan José González Rivas, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narváez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho, don Cándido Conde-Pumpido Tourón y doña María Luisa Balaguer Callejón. |
| Núm. de registro | 4752-2017 |
| Asunto | Recurso de inconstitucionalidad 4752-2017 |
| Fallo | Mantener la suspensión de los artículos 10.1, 14.8, 16, 17.1 y de la disposición final tercera.3 de la Ley de la Comunidad Autónoma de Cataluña 4/2016, de 23 de diciembre, de medidas de protección del derecho a la vivienda de las personas en riesgo de exclusión residencial. |

**AUTO**

 **I. Antecedentes**

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

2. El Pleno, por providencia de 17 de octubre de 2017, acordó, a propuesta de la Sección Tercera, admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno y, en su representación y defensa, por el Abogado del Estado, contra los artículos 8 (apartado e), 10.1, 14.8, 15, 16, 17; la disposición final tercera (apartado tercero) y la disposición final sexta de la Ley del Parlamento de Cataluña 4/2016, de 23 de diciembre, de medidas de protección del derecho a la vivienda de las personas en riesgo de exclusión residencial; dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el artículo 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, así como al Gobierno de Cataluña y al Parlamento de Cataluña, por conducto de sus Presidentes, al objeto de que, en el plazo de quince días, puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes; tener por invocado por el Presidente del Gobierno el artículo 161.2 de la Constitución, lo que, a su tenor y conforme dispone el artículo 30 LOTC, produce la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados, desde la fecha de interposición del recurso —29 de septiembre de 2017— para las partes del proceso y desde el día en que aparezca publicada la suspensión en el “Boletín Oficial del Estado” para los terceros, lo que se comunicará a los Presidentes del Gobierno de Cataluña y del Parlamento de Cataluña y publicar la incoación del recurso en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Diari Oficial de la Generalitat de Cataluña”.

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

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

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

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

7. El Letrado del Parlamento de Cataluña formuló sus alegaciones interesando la desestimación del recurso el día 4 de diciembre de 2017. Mediante otrosí solicitó el levantamiento inmediato de la suspensión de los preceptos impugnados.

8. Por providencia de 25 de enero de 2018, el Pleno del Tribunal acordó que, próximo a finalizar el plazo de los cinco meses que señala el artículo 161.2 de la Constitución desde que se produjo la suspensión de los preceptos impugnados en este recurso de inconstitucionalidad, se oiga a las partes personadas —Abogado del Estado—, para que en el plazo de cinco días, expongan lo que consideren conveniente acerca del levantamiento o mantenimiento de dicha suspensión.

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

10. El Pleno del Tribunal Constitucional, en el ATC 26/2018, de 20 de marzo, acordó mantener la suspensión de los artículos 10.1, 14.8, 16, 17.1 y de la disposición final tercera, apartado tercero y levantar la suspensión de los artículos 8 e), 15, 17, excepto su apartado primero, y de la disposición final sexta de la Ley de la Comunidad Autónoma de Cataluña 4/2016, de 23 de diciembre, de medidas de protección del derecho a la vivienda de las personas en riesgo de exclusión residencial.

11. Por providencia de 5 de junio de 2018, una vez perdida la vigencia del Real Decreto 944/2017, de 27 de octubre, conforme a lo previsto en su disposición adicional segunda, el Pleno acordó alzar la suspensión del plazo acordada en la providencia de 15 de noviembre de 2017. En consecuencia, se da traslado al Gobierno de la Generalitat de Cataluña, por conducto de su Presidente, al objeto de que, en el plazo de quince días, pueda personarse en el proceso y formular las alegaciones que estime convenientes.

12. Las alegaciones de la Abogada de la Generalitat de Cataluña interesando la desestimación del recurso se registraron el día 12 de junio de 2018.

Mediante otrosí solicita el levantamiento inmediato de la suspensión de los artículos 10.1, 14.8, 16, 17.1 y la disposición final tercera.3 de la Ley de la Comunidad Autónoma de Cataluña 4/2016, en la medida en que se fundamenta en cuestiones de fondo y no en la consideración de los criterios que, han de ser valorados al resolver el incidente de suspensión, según la doctrina consolidada de este Tribunal Constitucional.

Recuerda al respecto la doctrina constitucional acerca de estos incidentes de suspensión, señalando la necesidad de tener en cuenta varios criterios. Tales como la presunción de legitimidad de las normas, en especial de las que tienen fuerza de ley; la ponderación, de un lado, de los intereses en presencia, tanto el general y público, como, en su caso, el particular o privado de las personas afectadas, y, de otro, de los perjuicios de imposible o difícil reparación que puedan derivarse de la aplicación de la norma o del mantenimiento de su suspensión (con cita del ATC 178/2014, de 24 de junio) o la necesidad de que el Gobierno, a quien se debe la iniciativa de la suspensión, aporte y razone con detalle los argumentos que la justifiquen.

El presente recurso se refiere a la serie de mecanismos protectores que la Ley 4/2016 ha previsto en defensa y mantenimiento del derecho constitucional de las personas a una vivienda digna, sin que concurran perjuicios provocados por la regulación de los preceptos impugnados.

Respecto al artículo 10.1, sobre el procedimiento de mediación, la Abogada de la Generalitat de Cataluña insiste en que no se impone a las partes el acatar el resultado de un procedimiento de mediación, sino que tan solo se les llama a que intenten llegar a un acuerdo favorable para todos. Por conexión y consecuencia con este artículo 10.1 procedería levantar la suspensión de los artículos 14.8, 17.1 y la disposición final tercera.3 k). Sostiene que no puede producir perjuicio alguno ni al interés público, ni a las partes que se les inste a llegar un acuerdo, pues los procedimientos de mediación han de contribuir a evitar la litigiosidad en materia de vivienda. Argumenta que es la dicción del artículo 17.1 lo que ha conducido al Tribunal Constitucional a mantener la suspensión del artículo 10.1 y los preceptos conexos. Pero, se debe entender que esta decisión es fruto de una lectura aislada del referido artículo 17.1, que no se compadece con el hecho de que este precepto se engarza en un procedimiento de mediación voluntario.

Sobre el artículo 16, que regula la obligación de realojo a favor de las personas en situación de riesgo de exclusión residencial, indica que su suspensión priva a estas personas de un mecanismo que posibilita que se mantengan en su vivienda habitual. Pero además la suspensión impondrá una carga inasumible para la Administración de la Generalitat de Cataluña, ya que no dispone de un parque público para poder cubrir todas las situaciones de personas en riesgo de exclusión residencial. Dicho realojo se articula fundamentalmente a través de viviendas que se hallan inscritas en el registro de viviendas vacías. Según alega, con datos de la Agència de l’Habitatge de Catalunya, en el lapso de tiempo que ha estado vigente la Ley 4/2016, las personas jurídicas obligadas, titulares de viviendas inscritas en el registro de viviendas vacías, han realizado un total de 2.398 notificaciones ofreciendo el realojo a personas en situación de riesgo de exclusión residencial ante la inminente pérdida de su vivienda.

Concluye sus alegaciones señalando que afectando la presente suspensión a los preceptos de una ley del Parlamento de Cataluña en un tema social tan candente y preocupante, la posibilidad de que sea mantenida la suspensión de los preceptos impugnados debe ser contemplada como verdaderamente excepcional, cuya ratificación o revocación por este Tribunal Constitucional, como estricta medida cautelar, no debe fundamentarse en el fumus boni iuris de las pretensiones de las partes, sino en los daños, reales y presentes, de difícil o imposible reparación que podrían derivarse de la vigencia o de la suspensión de tales preceptos. Por ello únicamente sería procedente mantener su suspensión si la parte actora llegase a demostrar que la vigencia de los preceptos produciría unos perjuicios muy graves e irreparables al interés general o a terceros afectado.

13. Por diligencia de ordenación de 18 de junio de 2018, la Secretaria de Justicia del Pleno acuerda incorporar a los autos el escrito de alegaciones formulado por la Abogada de la Generalitat de Cataluña. Respecto de la solicitud formulada en relación con el levantamiento de la suspensión de determinados preceptos objeto de recurso, se ordena dar traslado al Abogado del Estado y al Parlamento de Cataluña para que, en el plazo de cinco días, expongan lo que estimen procedente al respecto.

14. El Abogado del Estado evacuó el trámite de alegaciones conferido mediante escrito registrado el día 26 de junio de 2018.

La Abogacía del Estado parte de la base de la adecuación y conformidad con las consideraciones y fallo contenidos en el ATC 26/2018, de 20 de marzo, e interesa el mantenimiento de la suspensión de los artículos 10.1. 14.8. 16. 17.1 y disposición final tercera.3 cuyo levantamiento ha sido solicitado ahora por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña.

Sobre los artículos 10.1, 14.8, 17.1 y disposición final tercera.3 señala que los criterios expuestos por la Generalitat acerca del carácter voluntario de la mediación prevista no fueron asumidos en el ATC 26/2018.

En cuanto al artículo 16, que prevé una obligación legal de realojo forzoso, en determinados casos y condiciones a cargo de los adquirientes de las viviendas o instantes de los procesos de ejecución, señala que solo se aducen razones de fondo y de atención a la precariedad de los colectivos afectados, aspectos ya contemplados por el Tribunal Constitucional a la hora de analizar la petición de levantamiento de la suspensión solicitado en su día por el Parlamento de Cataluña, sin que se aporten elementos nuevos que incidan en lo ya controvertido.

15. Mediante escrito presentado el 2 de julio de 2018, el Letrado del Parlamento de Cataluña comparece para reiterar la solicitud de levantamiento de la suspensión de los preceptos cuya vigencia continúa suspendida después de la publicación del ATC 26/2018, de 20 de marzo. Esta parte reitera los motivos expuestos en el otrosí del escrito de alegaciones formulado en su día, y se adhiere a los argumentos expuestos en el escrito de la Abogada de la Generalitat para que se levante la suspensión.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto de la presente resolución es determinar si procede mantener o levantar la suspensión de la vigencia de los artículos 10.1, 14.8, 16, 17.1 y de la disposición final tercera, apartado tercero de la Ley del Parlamento de Cataluña 4/2016, de 23 de diciembre, de medidas de protección del derecho a la vivienda de las personas en riesgo de exclusión residencial. Estos preceptos se encuentran suspendidos en su vigencia y aplicación como consecuencia de lo decidido en el ATC 26/2018, de 20 de marzo, adoptado de acuerdo con lo previsto en el artículo 161.2 CE y a consecuencia de la invocación por el Presidente del Gobierno en su escrito de interposición del recurso de inconstitucionalidad, del mencionado artículo 161.2 CE en relación con el artículo 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC).

En dicho Auto ya se procedió a ponderar los perjuicios o repercusiones negativos que sobre los intereses generales y, en su caso, particulares podría ocasionar el mantenimiento o el levantamiento de la suspensión acordada, así como la dificultad o imposibilidad de reparar las consecuencias derivadas de una u otra decisión, todo ello a la luz de la naturaleza cautelar de la medida y sin prejuzgar el sentido del fallo que, cuando proceda, deba adoptarse sobre el fondo de la impugnación planteada.

2. Con posterioridad a la admisión a trámite del presente recurso de inconstitucionalidad, el día 17 de octubre de 2017, el Pleno acordó, por providencia de 15 de noviembre de 2017, que con el fin de evitar un eventual conflicto en la defensa de los intereses del Estado y de la Comunidad Autónoma de Cataluña, se suspendiera el plazo para que el Gobierno de Cataluña pudiera personarse y formular alegaciones en el presente proceso, en tanto el Consejo de Ministros, de conformidad con el artículo 5 del Real Decreto 944/2017, de 27 de octubre, que designaba los órganos y autoridades encargados de dar cumplimiento a las medidas dirigidas al Gobierno y a la Administración de la Generalitat de Cataluña, autorizadas por acuerdo del Pleno del Senado, de 27 de octubre de 2017, al amparo del artículo 155 CE, ejerciera las funciones y competencias que corresponden al Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña. El Pleno, por nueva providencia de 5 de junio de 2018, acordó, una vez perdida la vigencia del Real Decreto 944/2017, de 27 de octubre, conforme a lo previsto en su disposición adicional segunda, alzar la suspensión del plazo acordada en la citada providencia de 15 de noviembre de 2017. En consecuencia, se dio traslado al Gobierno de la Generalitat de Cataluña, por conducto de su Presidente, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudiera personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimase convenientes.

Tal y como ha quedado expuesto en los antecedentes, el Gobierno de la Generalitat de Cataluña ha solicitado, en el otrosí de su escrito de alegaciones, el levantamiento de la suspensión que pesa sobre determinados preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 4/2016. Por tanto, teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, han sobrevenido efectivamente circunstancias o hechos nuevos que, no habiendo podido ser tenidos en cuenta en momentos anteriores, podrían determinar una modificación de la ponderación de los intereses en presencia respecto de los preceptos cuya suspensión se mantuvo en el ya citado ATC 26/2018.

3. En concreto, la Abogada de la Generalitat de Cataluña ha interesado el levantamiento de la suspensión de los artículos 10.1, 14.1, 16, 17 y disposición final tercera, letra k) [en realidad, es la letra k) del artículo 124.2 de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, introducida por la disposición final tercera, apartado tercero, de la Ley 4/2016].

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

Para fundamentar su petición de levantamiento de la suspensión la Abogada de la Generalitat de Cataluña razona únicamente acerca del carácter voluntario de la mediación prevista en dichos preceptos. Por tanto, no aporta ningún argumento diferente a los que ya se tuvieron en cuenta en la ponderación que llevó al ATC 26/2018, por las razones expuestas en su fundamento jurídico 4 a), al mantenimiento de la suspensión de los citados preceptos. Conclusión que debe ahora ratificarse, denegando, por tanto, la pretensión planteada.

b) La Abogada de la Generalitat de Cataluña solicita también el levantamiento de la suspensión que pesa sobre el artículo 16, que regula la obligación de realojo en favor de las personas en situación de riesgo de exclusión residencial.

El examen de los argumentos contenidos en el otrosí de su escrito pone de manifiesto que reiteran los ya expuestos por el Parlamento de Cataluña con ocasión del incidente sobre la suspensión resuelto en el ATC 26/2018, sin que, por tanto, se desvirtúen en ningún momento las razones por las que, conforme a su fundamento jurídico 5 b), se acordó el mantenimiento de la suspensión del citado artículo 16.

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Mantener la suspensión de los artículos 10.1, 14.8, 16, 17.1 y de la disposición final tercera.3 de la Ley de la Comunidad Autónoma de Cataluña 4/2016, de 23 de diciembre, de medidas de protección del derecho a la vivienda de las personas en riesgo de exclusión residencial.

Madrid, a dos de octubre de dos mil dieciocho.

### Votos

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

Con respeto a la opinión mayoritaria de mis compañeros de Pleno en la que se sustenta el Auto, manifiesto mi discrepancia con la argumentación y decisión de mantener la suspensión de los artículos 10.1, 14.8, 16, 17.1 y de la disposición final tercera.3 de la Ley del Parlamento de Cataluña 4/2016, de 23 de diciembre, de medidas de protección del derecho a la vivienda de las personas en riesgo de exclusión residencial, ya acordada en el ATC 26/2018, de 20 de marzo.

Las razones de mi discrepancia son las mismas que ya hice constar mediante voto particular al mencionado ATC 26/2018, de 20 de marzo, al que ahora me remito, y que siguen la línea de los votos discrepantes formulados a los AATC 69/2014, de 10 de marzo, 115/2014, de 8 de abril; 135/2015, de 8 de junio; 144/2016, de 19 de julio; 160/2016, de 20 de septiembre; 18/2017, de 31 de enero, y 118/2017, de 6 de septiembre.

Madrid, a dos de octubre de dos mil dieciocho.