|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 118/2017 |
| Fecha | de 6 de septiembre de 2017 |
| 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 | 1302-2017 |
| Asunto | Recurso de inconstitucionalidad 1302-2017 |
| Fallo | 1º Mantener la suspensión del artículo 1 (apartados 10 y 11) de la Ley de la Asamblea Regional de Murcia 10/2016, de 7 de junio, de reforma de la Ley 6/2015, de 24 de marzo, de la vivienda de la Región de Murcia, y de la Ley 4/1996, de 14 de junio, del estatuto de los consumidores y usuarios de la Región de Murcia.  2º Levantar la suspensión del artículo 2 (apartado 2) de la Ley de la Asamblea Regional de Murcia 10/2016, de 7 de junio, de reforma de la Ley 6/2015, de 24 de marzo, de la vivienda de la Región de Murcia, y de la Ley 4/1996, de 14 de junio, del estatuto de los consumidores y usuarios de la Región de Murcia. |

**AUTO**

**I. Antecedentes**

1. Con fecha 15 de marzo de 2017 tuvo entrada en el registro general de este Tribunal el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Abogado del Estado, en representación de la Presidenta del Gobierno en funciones, contra los artículos 1 (apartados 10 y 11) y 2 (apartado 2) de la Ley de la Asamblea Regional de Murcia 10/2016, de 7 de junio, de reforma de la Ley 6/2015, de 24 de marzo, de la vivienda de la Región de Murcia, y de la Ley 4/1996, de 14 de junio, del estatuto de los consumidores y usuarios de la Región de Murcia. 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. Por providencia de 25 de abril de 2017, el Pleno del Tribunal acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad y dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el artículo 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Gobierno de la Región de Murcia y a la Asamblea Regional de Murcia, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular la alegaciones que estimaren convenientes. Asimismo, se acordó tener por invocado el artículo 161.2 CE, lo que, conforme dispone el artículo 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, lo que se comunicó a los Presidentes del Gobierno y de la Asamblea Regional de Murcia. Finalmente se ordenó publicar la incoación del recurso en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Boletín Oficial de la Región de Murcia”.

3. Por escritos registrados en este Tribunal los días el 11 y 12 de mayo de 2017, respectivamente, los Presidentes del Senado y del Congreso de los Diputados comunican el acuerdo de la Mesa de sus respectivas Cámaras, de personarse en el proceso, ofreciendo su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC.

4. Por escrito registrado el día 12 de mayo de 2017, el Letrado de la Región de Murcia, en la representación que ostenta del Gobierno de esa Comunidad Autónoma, comparece en el proceso y solicita se le conceda prórroga del plazo para formular alegaciones. Petición a la que accedió el Pleno del Tribunal mediante providencia de 16 de mayo de 2017, prorrogándole en ocho días el plazo de alegaciones inicialmente conferido, a contar desde el día siguiente al de expiración del ordinario.

5. La Letrada de la Asamblea Regional de Murcia formuló sus alegaciones interesando la desestimación del recurso el día 2 de junio de 2017.

6. El Letrado de la Región de Murcia presentó, el 6 de junio de 2017, el escrito de alegaciones en el presente recurso de inconstitucionalidad, solicitando su desestimación.

7. El Pleno del Tribunal, por providencia de 7 de junio de 2017, 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, para que en el plazo de cinco días, expongan lo que consideren conveniente acerca del levantamiento o mantenimiento de la suspensión inicialmente acordada.

8. La Letrada de la Asamblea Regional de Murcia interesó el levantamiento de la suspensión por escrito registrado el día 16 de junio de 2017.

Al respecto señala que los preceptos impugnados tienen como finalidad articular medidas dirigidas a facilitar la resolución de situaciones de sobreendeudamiento relacionadas con la vivienda habitual. La suspensión acordada impide la puesta en marcha de un procedimiento administrativo específico, cuyo objetivo es asesorar y atender de forma precisa e inmediata a todas aquellas personas que se encuentren en dicha situación. Se trata de un asesoramiento que será desarrollado por personal cualificado, evitando llegar a situaciones límite en la que pueda verse comprometida la vivienda habitual de personas o familias. La puesta en marcha de la comisión de sobreendeudamiento permitirá dotar de una mayor funcionalidad al servicio de orientación e intermediación hipotecaria ya existente en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, integrando en el mismo un órgano colegiado especializado, que agilizará la tramitación de todas las solicitudes que se presenten. La suspensión acordada está causando, por tanto, efectos negativos, al impedir el acceso a ese servicio de asesoramiento especializado a todas aquellas personas y familias que se encuentran en una situación vulnerable, y resultando necesaria la inmediata puesta en marcha del mismo, a fin de poder aliviar su situación económica. Las comisiones de sobreendeudamiento son el instrumento adecuado para lograr un servicio más eficaz e integral de asesoramiento.

Concluye sus alegaciones señalando que “no se deriva por tanto efecto económico negativo alguno del levantamiento de la suspensión, ni tampoco frente a terceros, teniendo en cuenta que no genera nuevas obligaciones civiles ni mercantiles, ni afecta al sistema bancario o crediticio, ni imposibilita o interfiere la aplicación de otro tipo de medidas estatales que puedan articularse con objetivos similares”.

9. El Abogado del Estado, por escrito registrado en este Tribunal el 16 de junio de 2017, interesó el mantenimiento de la suspensión.

Tras recordar la doctrina constitucional relativa a los incidentes de suspensión de leyes autonómicas, expone el objeto del recurso, así como la cuestión objeto de litigio. Señala que, como sucede con el recurso de inconstitucionalidad, este incidente pivota sobre la configuración del procedimiento de mediación previsto en los preceptos impugnados que incorporan “un procedimiento extrajudicial de resolución de conflictos, alternativo al jurisdiccional, con la finalidad de poner fin a las controversias surgidas en el marco de una relación de consumo, también del relacionado con la vivienda habitual”. De ese modo, “estando todos los preceptos impugnados vinculados sistemáticamente y por conexión a dicho procedimiento, las alegaciones sobre la suspensión deben centrarse en él”.

En cuanto a los perjuicios que habría de ocasionar el levantamiento de la suspensión de la vigencia de los preceptos impugnados fundamenta sus alegaciones en los informes que adjunta a su escrito, elaborados por el Ministerio de Economía y Competitividad y el Banco de España, los cuales consideran que las medidas controvertidas tienen un considerable impacto negativo sobre la situación financiera de las entidades bancarias, el crédito hipotecario, el mercado de cédulas hipotecarias y los compromisos internacionales asumidos por España, fundamentalmente en el memorando de entendimiento firmado el 20 de julio de 2012, y su seguimiento, en el marco de la ayuda financiera otorgada a nuestro país por la Unión Europea. Señala también que la Ley impugnada se incorpora a un grupo de normas autonómicas que han afrontado el problema de la vivienda en términos que el Gobierno ha considerado inconstitucionales y que han sido impugnadas ante el Tribunal. Cita la Ley andaluza 4/2013, de 2 de julio, la Ley Foral 24/2013, de 2 de julio, la Ley 2/2014, de 20 de junio, de Canarias, la Ley del Parlamento Vasco 3/2015, de 18 de junio, y la Ley 24/2015, de 29 de julio de Cataluña y el Decreto-ley de la Diputación General de Aragón 3/2015, de 15 de diciembre.

El Abogado del Estado reconoce que “la extensión de las previsiones que el Gobierno de la Nación estima inconstitucionales de la Ley de la Región de Murcia es menor que otras leyes autonómicas, pero la eficacia de los preceptos impugnados causan los mismos perjuicios al interés general que las leyes precedentes”. Una medida similar se encontraría en la Ley de Cataluña 24/2015, de 29 de junio. El Tribunal, en el ATC 160/2016, de 20 de septiembre, mantuvo la suspensión de dicho precepto. De manera análoga, el Tribunal ha mantenido la suspensión en el ATC 18/2017, de 31 de enero, del Decreto-ley de la Diputación de Aragón 3/2015, de 15 de diciembre. Por ello, independientemente de que la extensión de la regulación no sea la misma, los precedentes del Tribunal resultan igualmente aplicables. Además, a los efectos de este incidente de suspensión, señala que la proliferación de estas normas produce, además un efecto acumulativo al comprender gran parte del territorio nacional tal como se afirma en el informe del Banco de España.

En apoyo de su pretensión, el Abogado del Estado cita el ATC 69/2014, dictado en el incidente de suspensión de la Ley Foral 24/2013, en el que el Tribunal apreció que la aplicación de las medidas impugnadas de la referida Ley Foral en materia de vivienda producirían perjuicios ciertos para el interés público que supone la estabilidad del sistema financiero en su conjunto; este criterio fue reiterado en el ATC 115/2014, en el ATC 135/2015, y en el ATC 160/2016. Apela asimismo a la doctrina del fumus boni iuris, que el Tribunal Constitucional ha utilizado en ocasiones para el mantenimiento de la suspensión de una ley, invocando al respecto tanto los precedentes Autos de suspensión como los fundamentos jurídicos 17 y 18 de la STC 93/2015, de 14 de mayo.

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

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

En el ámbito de sus competencias, El Estado, ha aprobado ya diferentes normas de gran relevancia, como el Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos, del que ya se han beneficiado cerca de 14.000 familias, y el Real Decreto 27/2012, de 15 de noviembre, de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios. Asimismo, y sin ánimo exhaustivo, destaca el plan estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, la regeneración y renovación urbanas 2013-2016, aprobado por Real Decreto 233/2013, de 5 de abril.

Con la aprobación de estas normas, el objetivo del legislador estatal no es otro que el de proteger a los colectivos más vulnerables, a quienes padecen extraordinarias dificultades para atender el pago de sus viviendas o para acceder a las mismas, mediante medidas tales como la posibilidad de permitir la reestructuración de la deuda hipotecaria, favorecer el acceso a una vivienda en alquiler, o la posibilidad de que el deudor, con el que la entidad financiera acuerde una “dación en pago”, permanezca en su vivienda por un plazo de dos años en concepto de arrendatario.

El Estado ha aprobado también el Real Decreto-ley 1/2015, de 27 de febrero, del mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social, posteriormente convertido en la Ley 25/2015, de 28 de julio. Esta contiene medidas de diferente naturaleza, encaminadas tanto a la protección de aquellos deudores de un crédito o préstamo garantizado con hipoteca sobre su vivienda habitual, como a ampliar la protección de colectivos especialmente vulnerables. Más específicamente, esta norma supone mejoras adicionales a las que ya se han adoptado antes, con el objetivo de que las personas vulnerables reduzcan su carga financiera. Para ello, establece un conjunto de medidas, entre las que cabe destacar la segunda oportunidad en el ámbito concursal para deudores de buena fe con cargas, que incluye, por primera vez, a las personas físicas; el reforzamiento y flexibilización de la figura del mediador; la simplificación de los procedimientos; la reducción significativa de los aranceles notariales y registrales; la regla de que durante el plazo de negociaciones se suspenderán las ejecuciones; la ampliación del colectivo protegido por el código de buenas prácticas para deudores hipotecarios; y la prórroga adicional de los desahucios que vencía en mayo de 2016, por dos años más.

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

Se alegan a continuación los perjuicios para el sistema financiero. En primer lugar, con apoyo en el informe del Banco de España, subraya la inseguridad jurídica que la formulación de las medidas adoptadas puede producir en las entidades de crédito, perjuicio que podría agravarse en función de quiénes pudieran solicitar el inicio de este procedimiento de mediación y de si resultaría posible cualquier cambio en las condiciones contractuales. En segundo lugar, los referidos al riesgo de incumplimiento de compromisos de carácter internacional, en concreto, del memorando de entendimiento sobre condiciones de política financiera de 20 de julio de 2012. La Comisión Europea ha destacado en su informe de evaluación del programa de asistencia al sector financiero de enero de 2016, el potencial impacto negativo de iniciativas autonómicas en esta materia. Esta inquietud también es compartida por el Banco de España que destaca la necesidad de una única norma estatal que articule las medidas de protección en todo el territorio nacional, extremo que también aparece en la STC 93/2015, de 14 de mayo. En tercer lugar, el Abogado del Estado se refiere a los perjuicios desde la perspectiva de la normativa sobre reestructuración bancaria. Aludiendo al informe del Banco de España, sostiene que “la Ley 10/2016 en lo que se refiere al establecimiento de un nuevo mecanismo destinado a resolver situaciones de sobreendeudamiento en materia de crédito o préstamo hipotecario tiene un impacto negativo sobre las entidades financieras, siendo difícil su justificación desde el punto de vista de los costes de reestructuración del sector financiero financiados con los fondos europeos del MEDE [mecanismo europeo de estabilidad] y asumidos, en última instancia, por los presupuestos del Estado a través del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB)”. En cuarto lugar, menciona el impacto potencial de la Ley 10/2016 en el sector bancario y reproduce el informe del Banco de España en el que se sostiene que “cabe esperar que se genere una mayor incertidumbre por deterioro del valor de las carteras de activos”, así como que “las medidas podrían también tener un impacto sobre las emisiones de cédulas hipotecarias y otros valores garantizados por préstamos hipotecarios debido al deterioro de la calidad de la garantía subyacente que dificultará la capacidad de financiación de las entidades de crédito” y finalmente se afirma que “medidas que puedan implicar la reducción de la eficacia de las garantías existentes contribuirán a aumentar las necesidades de provisión de los créditos”.

Por último, el Abogado del Estado reitera que “los perjuicios del levantamiento de la suspensión de la Ley de la Región de Murcia se contemplan mejor si hacemos el ejercicio de generalizar sus medidas a todo el territorio nacional. Recordemos que el Tribunal reiteradamente ha aceptado la legitimidad de este razonamiento en los incidentes de suspensión, entre otros, en el ATC 87/2012 de 10 mayo, FJ 4”. Alude a que “en el informe del Banco de España se advierte reiteradamente sobre el potencial efecto acumulado sobre el sistema financiero español de todas las iniciativas autonómicas en caso de resultar plenamente aplicables”.

10. El Letrado de la Región de Murcia presentó un escrito el día 19 de junio de 2017 en el que manifiesta que se tenga por interesado el levantamiento de la suspensión de los preceptos impugnados.

##### 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 1 (apartados 10 y 11) y 2 (apartado 2) de la Ley de la Asamblea Regional de Murcia 10/2016, de 7 de junio, de reforma de la Ley 6/2015, de 24 de marzo, de la vivienda de la Región de Murcia, y de la Ley 4/1996, de 14 de junio, del estatuto de los consumidores y usuarios de la Región de Murcia. Estos preceptos se encuentran suspendidos en su aplicación, como consecuencia de la invocación de los artículos 161.2 CE y 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) por el Presidente del Gobierno en su escrito de interposición del recurso de inconstitucionalidad.

El artículo 1, apartados 10 y 11, añade dos nuevos artículos, 59 bis y 59 ter, a la Ley 6/2015, de 24 de marzo, de la vivienda de la Región de Murcia. En ellos se regula un mecanismo orientado a resolver las situaciones de sobreendeudamiento derivadas de una relación de consumo sobre una vivienda habitual, mediante un procedimiento de mediación extrajudicial gestionado por “comisiones de sobreendeudamiento”, que actuarán con sujeción al procedimiento administrativo, con amplias facultades de decisión, incluida la capacidad de establecer un plan de pagos o un plan de reestructuración de la deuda. Este procedimiento pueden iniciarlo “los consumidores que se encuentren o puedan encontrarse en una situación de insolvencia derivada del pago de la vivienda” (art. 59 bis.3) o pueden solicitar su inicio “los consumidores que se encuentren en una situación de sobreendeudamiento derivada de una relación de consumo en relación con su vivienda habitual, así como cualquiera de sus acreedores” (art. 59 ter.1). El apartado dos del artículo 2 de la Ley 10/2016 introduce en la Ley 4/1996, de 14 de junio, del estatuto de los consumidores y usuarios de la Región de Murcia, un nuevo artículo 19 bis. Este precepto permite, en situaciones de sobreendeudamiento derivado de relaciones de consumo, acceder a un procedimiento de mediación al que se someterán las entidades adheridas al convenio que a tal fin se redacte según lo establecido en el desarrollo reglamentario y que se sustanciará ante las comisiones de sobreendeudamiento. Queda abierta la correspondiente vía judicial para el supuesto de no alcanzar acuerdo entre consumidor y acreedores.

La razón de la impugnación se centra en la inconstitucionalidad de dicho mecanismo orientado a resolver las situaciones de sobreendeudamiento mediante un procedimiento de mediación extrajudicial que se entiende contrario a las competencias estatales en materia de legislación procesal del artículo 149.1.6 CE. Adicionalmente, se entiende que esta regulación afecta a las competencias estatales en materia de ordenación del crédito y banca (art. 149.1.11 CE) y de planificación económica (art. 149.1.13 CE).

Los representantes del Gobierno y de la Asamblea de la Región de Murcia entienden, por el contrario, que el inciso impugnado responde a las competencias autonómicas, sin que concurra ninguna de las vulneraciones constitucionales que la demanda denuncia.

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

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

Se trata de 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); 135/2015, de 21 de julio (en el recurso contra diversos preceptos de la Ley 2/2014, de 20 de junio, de modificación de la Ley 2/2003, de 30 de enero, de vivienda de Canarias y de medidas para garantizar el derecho a la vivienda); 144/2016, de 19 de julio (en recurso contra diversos preceptos de la Ley del Parlamento Vasco 3/2015, de 18 de junio, de vivienda); 160/2016, de 20 de septiembre (en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra determinados preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética) y 18/2017, de 31 de enero (en el recurso de inconstitucionalidad contra diversos preceptos del Decreto-ley 3/2015, de 15 de diciembre, del Gobierno de Aragón, de medidas urgentes en materia de prestaciones económicas de carácter social, pobreza energética y acceso a la vivienda).

Del escrito del Abogado del Estado se desprende que ha considerado que los perjuicios que entiende determinantes del mantenimiento de la suspensión se residencian en el procedimiento de mediación que diseñan los preceptos ahora suspendidos, pero tales perjuicios se han formulado en relación con los nuevos artículos 59 bis y 59 ter de la Ley 6/2015, introducidos por el artículo 1, apartados 10 y 11, de la Ley 10/2016, por entender que no trata de una verdadera mediación y que van a afectar al mercado hipotecario y al sector financiero. Lo anterior determina que debemos constatar la ausencia de alegaciones específicas para fundamentar la suspensión del artículo 2, apartado 2, de la Ley 10/2016, por lo que resulta procedente su levantamiento.

4. En cuanto al artículo 1, apartados 10 y 11, de la Ley 10/2016, 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, 135/2015, 144/2016, 160/2016 y 18/2017. No habiendo las partes traído a colación nuevos elementos entonces no considerados, el resultado de nuestra ponderación debe ser el mismo que entonces, y en consecuencia, debe mantenerse la suspensión de estos preceptos, por las razones 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 en la medida en que los preceptos impugnados inciden, aunque en términos cuantitativamente reducidos, en el sistema financiero en su conjunto, generan una desconfianza en el sistema crediticio globalmente considerado, ponen en riesgo la estabilidad del sistema financiero, producen un menoscabo en la reestructuración bancaria apoyada con dinero público y en el cumplimiento por España de sus compromisos internacionales. Se advierte también del efecto acumulativo de dichos perjuicios, al sumarse a lo previsto por las otras leyes autonómicas en materia de vivienda anteriormente mencionadas que han sido impugnadas también por el Presidente del Gobierno (AATC 69/2014, FFJJ 5, 6 y 7; 115/2014, FJ 5; 131/2015, FJ 3, y 144/2016, FJ 5, reiterados en los AATC 160/2016, FJ 4, y 18/2017, FJ 4).

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; 131/2015, FJ 3; 144/2016, FJ 5; 160/2016, FJ 4, y 18/2017, FJ 4).

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

c) Los perjuicios derivados de la suspensión y consistentes en el menoscabo del interés público al que responde la norma autonómica, esto es, la garantía del derecho a la vivienda y el interés privado de los colectivos más vulnerables que se verían beneficiados, resultan notoriamente reducidos, porque el Estado también ha dispuesto normas que atienden a estos mismos intereses (AATC 69/2014, FJ 9; 115/2014, FJ 5; 32/2015, FJ 6; 135/2015, FJ 3; 144/2016, FJ 5; 160/2016, FJ 4, y 18/2017, FJ 4).

Es el caso del ya citado Real Decreto-ley 27/2012, de 15 de noviembre, de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios (derogado tras ser tramitado como ley por la igualmente citada Ley 1/2013, de 14 de mayo, modificada parcialmente por el Real Decreto-ley 1/2015, de 27 de febrero, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social), en el que se contempla, entre otras medidas, la suspensión inmediata y por un plazo de dos años de los desahucios de las familias que se encuentren en una situación de especial riesgo de exclusión. Además, con base en el mandato contenido en la disposición final primera del Real Decreto-ley 27/2012, de 15 de noviembre, el Gobierno y las entidades de crédito firmaron un convenio para la creación de un fondo social de viviendas, propiedad de las entidades, ofrecidas en régimen de alquiler social a personas en situación de especial vulnerabilidad que hubieran sido desalojadas de su vivienda habitual por el impago de un préstamo hipotecario.

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

Conviene advertir finalmente, que en el caso que ahora examinamos, el procedimiento de mediación no es voluntario para ambas partes, por cuanto se podrá iniciar a instancia de una de ellas en los términos de los nuevos artículos 59 bis.3 y 59 ter.1 de la Ley 6/2015, lo que hace que se trate de un supuesto de mediación similar al establecido en la disposición adicional cuarta del Decreto-ley 3/2015, de 15 de diciembre, del Gobierno de Aragón, cuya suspensión se mantuvo en virtud de lo razonado en el ATC 18/2017, FJ 4 c).

d) En suma, procede reiterar la misma conclusión sentada en los AATC 69/2014, FJ 10; 115/2014, FJ 5; 144/2016, FJ 5; 160/2016, FJ 4, y 18/2017, FJ 4 en cuanto que “los razonamientos expuestos permiten concluir que en la ponderación de los intereses en presencia, y subrayando la especial relevancia de la medida de política económica general de estabilidad del sistema financiero, que tiene un indudable interés público prevalente, y la proyección de esta materia en el contexto internacional, apreciamos que debe mantenerse la suspensión de los preceptos impugnados, sin que la medida adoptada implique, en este caso concreto, un relevante menoscabo del resto de los intereses en presencia”.

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

1º Mantener la suspensión del artículo 1 (apartados 10 y 11) de la Ley de la Asamblea Regional de Murcia 10/2016, de 7 de junio, de reforma de la Ley 6/2015, de 24 de marzo, de la vivienda de la Región de Murcia, y de la Ley 4/1996, de 14 de junio, del estatuto de los consumidores y usuarios de la Región de Murcia.

2º Levantar la suspensión del artículo 2 (apartado 2) de la Ley de la Asamblea Regional de Murcia 10/2016, de 7 de junio, de reforma de la Ley 6/2015, de 24 de marzo, de la vivienda de la Región de Murcia, y de la Ley 4/1996, de 14 de junio, del estatuto de los consumidores y usuarios de la Región de Murcia.

Madrid, a seis de septiembre de dos mil diecisiete.

### Votos

1. Voto particular que formulan los Magistrados don Fernando Valdés Dal-Ré y don Juan Antonio Xiol Ríos y la Magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón al Auto de 6 de septiembre de 2017, dictado en el incidente de suspensión del recurso de inconstitucionalidad núm. 1302-2017

En ejercicio de la facultad que nos confiere el artículo 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, y con el máximo respeto a la opinión defendida por la mayoría, expresamos nuestra discrepancia con la decisión de mantener la suspensión del artículo 1, apartados 10 y 11, de la Ley de la Asamblea Regional de Murcia 10/2016, de 7 de junio, de reforma de la Ley 6/2015, de 24 de marzo, de la vivienda de la Región de Murcia, y de la Ley 4/1996, de 14 de junio, del estatuto de los consumidores y usuarios de la Región de Murcia.

Como se reconoce expresamente en los fundamentos jurídicos 3 y 4 del Auto del que nos apartamos, el mantenimiento de la suspensión se fundamenta en la misma ponderación de los daños y perjuicios de imposible o difícil reparación que dio lugar a los previos AATC 69/2014, de 10 de marzo, 115/2014, de 8 de abril, 135/2015, de 21 de julio, 144/2016, de 19 de julio, 160/2016, de 20 de septiembre, y 18/2017, de 31 de enero. Las razones de nuestra discrepancia son las mismas que quedaron extensamente detalladas en los votos particulares formulados a las resoluciones citadas, a los que ahora nos remitimos.

Sin anticipar juicio alguno sobre el fondo competencial de esta controversia, cabe añadir en este caso que, centrados los perjuicios alegados por el Abogado del Estado en el procedimiento de mediación regulado en los preceptos impugnados de la Ley de Murcia 10/2016, éste no es susceptible de irrogar los daños y perjuicios que prestan soporte a la decisión mayoritaria de mantener la suspensión, al ser su premisa la voluntariedad. En una interpretación sistemática del texto legal, el carácter voluntario de la mediación para los acreedores queda reflejado: (i) en el artículo 19 bis de la Ley 4/1996, introducido por la Ley 10/2016 y asimismo impugnado en este proceso, y sobre el que alza la medida de suspensión ante la ausencia de alegaciones específicas; y (ii) en el artículo 59 quater de la Ley 6/2015, introducido por la misma ley autonómica. Este último precepto resulta particularmente relevante por cuanto hace constante referencia al régimen del convenio de adhesión para “los grandes tenedores de viviendas”, entendiendo por tales las entidades financieras, las filiales inmobiliarias de estas entidades, los fondos de inversión y las entidades de gestión de activos, incluidos los procedentes de la reestructuración bancaria. Corrobora esta apreciación el acuerdo adoptado por la comisión bilateral Estado-Región de Murcia en el seno del cauce de conciliación previsto en el artículo 33.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, a cuyo tenor en el artículo 59 quater (entre otros) se “limitan las obligaciones previstas en éstas exclusivamente a los grandes tenedores de vivienda adheridos al convenio regional con grandes tenedores de vivienda, por lo que el desarrollo reglamentario de tales preceptos deberá hacer constar en el contenido del convenio regional con grandes tenedores de vivienda que la adhesión al mismo es plenamente voluntaria, y supone, de adoptarse, la aceptación expresa de los acreedores del régimen previsto al efecto en la Ley de la Región de Murcia 10/2016”.

Por ello consideramos que esta modalidad mínima de intervención pública, basada en el consentimiento de las entidades financieras al requerir un acto de adhesión previa a un convenio regulador, no puede en modo alguno comprometer la estabilidad del sistema financiero, en el que, por otra parte, y como como reconoce el propio Auto, tiene una incidencia de tono menor.

Tampoco estamos de acuerdo con que dañe la seguridad jurídica la mera disparidad regulatoria, pues tal disparidad es consustancial a una situación de pendencia de un proceso constitucional.

Por el contrario, con el mantenimiento de la suspensión se enerva el nuclear principio de presunción de constitucionalidad de la ley, y padece la protección de los consumidores y usuarios, tanto por sobreendeudamiento en general como, en particular, cuando se trate de deudas derivadas de la vivienda habitual.

Madrid, a seis de septiembre de dos mil diecisiete.