

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Nº de Registro: 4286/2013

PLENO

Excmos. Sres.  
D. Francisco Pérez de los Cobos Orihuel  
D<sup>a</sup> Adela Asua Batarrita  
D. Luis Ignacio Ortega Álvarez  
D. Encarnación Roca Trías  
D. Andrés Ollero Tassara  
D. Fernando Valdés Dal-Ré  
D. Juan José González Rivas  
D. Santiago Martínez-Vares García  
D. Juan Antonio Xiol Ríos  
D. Pedro González-Trevijano Sánchez  
D. Enrique López y López

ASUNTO: Recurso de  
inconstitucionalidad planteado por el  
Presidente del Gobierno.

SOBRE: Art. 1, en tanto que da nueva  
redacción a los arts. 1.3, 25 y 53.1 a) de la  
Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora  
del Derecho a la Vivienda en Andalucía,  
y disposición adicional segunda del  
Decreto-Ley 6/2013, de 9 de abril, de  
medidas para asegurar el cumplimiento  
de la función social de la vivienda.

## **AUTO**

### **I. Antecedentes**

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal Constitucional el día 9 de julio de 2013 el Abogado del Estado, en nombre del Presidente del Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el art. 1, en tanto que da nueva redacción a los arts. 1.3, 25 y 53.1 a) de la Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía, y la disposición adicional segunda del Decreto-Ley 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda.

El Abogado del Estado invocó el art. 161.2 CE a fin de que se acordase la suspensión de la disposición impugnada.

2. Por providencia de 11 de julio de 2013 el Pleno del Tribunal Constitucional, a propuesta de la Sección Tercera, 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 y al Parlamento de Andalucía, por conducto de sus Presidentes, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes.

Asimismo acordó tener por invocado por el Presidente del Gobierno el art. 161.2 de la Constitución, lo que, a su tenor y conforme dispone el art. 30 LOTC, produce la suspensión de la vigencia y aplicación del Decreto-ley impugnado, desde la fecha de interposición del recurso -9 de julio de 2013- 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 y del Parlamento de Andalucía. Por último también se ordenó publicar la incoación del recurso en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Boletín Oficial de la Junta de Andalucía”.

3. La Letrada de la Junta de Andalucía, en la representación que ostenta, se personó en el proceso por escrito registrado el día 22 de julio de 2013, solicitando una prórroga en el plazo conferido para formular alegaciones, prórroga que, por plazo de ocho días a contar desde el siguiente a la expiración del ordinario inicialmente conferido, le fue concedida por providencia del Pleno del Tribunal Constitucional de idéntica fecha.

4. La Letrada del Parlamento de Andalucía, en nombre y representación de la Cámara, se personó en el proceso por escrito registrado el día 29 de julio de 2013, solicitando una prórroga en el plazo conferido para formular alegaciones, prórroga que, por plazo de ocho días a contar desde el siguiente a la expiración del ordinario inicialmente conferido, le fue concedida por providencia del Pleno del Tribunal Constitucional de 30 de julio de 2013.

5. El Presidente del Congreso de los Diputados comunicó, mediante escrito registrado en este Tribunal Constitucional el día 29 de julio de 2013, que la Cámara se personaba en el proceso, ofreciendo su colaboración. Por escrito registrado el día 6 de septiembre de 2013 el Presidente del Senado se expresó en iguales términos.

6. Por escrito que tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal Constitucional el día 31 de julio de 2013 la Letrada de la Junta de Andalucía, en la representación que le es propia, solicitó el levantamiento de la suspensión de la disposición impugnada antes de que transcurra el plazo de cinco meses previsto en el art. 161.2 CE.

A tal efecto destaca, de un lado, que procede el levantamiento de esa suspensión de forma inmediata porque el plazo constitucionalmente previsto ha de entenderse como máximo y no impide dejar sin efecto la suspensión durante el mismo y, de otro, que la suspensión prevista en el art. 161.2 CE tiene carácter excepcional por ser contraria al principio de presunción de legitimidad de la norma.

Recuerda después la reiterada doctrina constitucional sobre este tipo de incidentes, según la cual, para su resolución es necesario ponderar, de un lado, los intereses que se encuentran afectados, 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 se irroguen del mantenimiento o levantamiento de la suspensión. 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 formulan en la demanda. Además, recuerda que el mantenimiento de la suspensión requiere que el Gobierno de la Nación, a quien se debe la iniciativa, aporte y razone con detalle los argumentos que justifiquen su mantenimiento.

A continuación sostiene que mantener la suspensión de la norma impugnada dañaría el interés público consistente en el cumplimiento por los poderes públicos de los mandatos contenidos en los arts. 1, 10.1 y 47 CE, pues priva a la Junta de Andalucía de los instrumentos de intervención pública de los que se ha dotado para garantizar a los ciudadanos el disfrute de su derecho a una vivienda digna. Dicho mantenimiento de la

suspensión también dañaría, a su juicio, a los ciudadanos andaluces en la medida que les impide ser beneficiarios de la expropiación del uso de los inmuebles en que tienen su residencia habitual, particularmente a aquellos que ya hubieran instado el procedimiento administrativo al efecto.

Por otra parte, en su opinión, levantar la suspensión de los preceptos recurridos no produce los daños a los intereses generales estatales que se argumentan en el escrito de interposición. Las medidas adoptadas por la norma impugnada no compromete gravemente el proceso de reestructuración del sector financiero español y, en consecuencia, no afectan al alza a la “prima de riesgo” ni disminuyen el flujo del crédito a la economía real. En este sentido objeta por distintos motivos los informes del Banco de España y de la SAREB, así como la carta dirigida por la Comisión Europea al Secretario de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa del Ministerio de Economía y Competitividad, alegando además que son las decisiones jurisdiccionales de paralización de desahucios sobre bienes inmuebles los que provocan esa reacción negativa respecto de los activos inmobiliarios españoles y, de otro lado, que otros países europeos se han dotado de mecanismos similares o más gravosos sin que se haya sostenido que afecta al mercado hipotecario de un modo tan decisivo, incidencia descartada también en el informe emitido en abril de 2012 por el Colegio de Registradores de España, del que resalta que “los volúmenes de procedimientos de ejecución de hipoteca iniciados, adjudicaciones por ejecución de hipoteca y daciones en pago son pequeños en términos macroeconómicos con relación al volumen de hipotecas concedidas”.

7. La Letrada de la Junta de Andalucía y la Letrada del Parlamento de Andalucía, en la representación que cada una de ellas ostenta, presentaron sendos escritos de alegaciones respectivamente los días 13 y 23 de septiembre de 2013, interesando en ambos casos la desestimación del recurso interpuesto.

8. El Pleno del Tribunal Constitucional, por providencia de 24 de septiembre de 2013, acordó incorporar a los Autos los escritos de alegaciones que formulan las Letradas de la Junta y del Parlamento de Andalucía, y dar traslado al Abogado del Estado y a la Letrada del Parlamento de Andalucía de copia del escrito de la Letrada de la Junta de Andalucía en el que se interesa el levantamiento de la suspensión de los

preceptos impugnados, concediéndoles un plazo de cinco días para que expongan lo que estimen procedente al respecto.

9. El Abogado del Estado, con fecha 3 de octubre de 2013, evacuó el trámite conferido, formulando las alegaciones que se resumen a continuación.

De un modo preliminar, se refiere a la consolidada doctrina constitucional respecto de esta clase de incidentes, lo que hace en términos análogos a como lo hizo la Letrada de la Junta de Andalucía, y destaca que el Parlamento de Andalucía, en sesión plenaria celebrada el día 25 de septiembre de 2013, aprobó el Proyecto de Ley 9-13/PL-000002, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda, norma que sustituye al Decreto-Ley 6/2013 objeto de este recurso de inconstitucionalidad, anunciando también que en esa fecha aún no había sido publicado oficialmente.

Después afirma que en el informe del Ministerio de Economía y Competitividad que se adjunta se ofrecen las razones que avalan el mantenimiento de la suspensión de la norma recurrida, teniendo únicamente en cuenta los perjuicios de imposible o difícil reparación que su eficacia puede producir. Señala que ese informe, que recoge las conclusiones de sendos informes del Banco de España y de la SAREB que también se acompañan, así como la Comisión Europea y las asociaciones representativas del sector financiero son unánimes al valorar negativamente el impacto de la norma andaluza en la actividad y el plan de negocio de la SAREB, lo que incrementará los costes de reestructuración asumidos por el Estado.

Frente a la presunción de legitimidad del Decreto-Ley 6/2013 el Abogado del Estado alega que los efectos que el levantamiento de la suspensión pueda tener sobre la incertidumbre, la inseguridad jurídica o simplemente la falta de confianza en el modelo de reestructuración incide de lleno en la política económica general, pues el Gobierno al diseñarla considera elemento esencial mejorar en tales aspectos.

De otro lado, el interés público ligado a los arts. 1, 10.1 y 47 CE lo garantiza el Estado con medidas de efecto similar a las recurridas, las cuales implican duplicación y

generan confusión. Así el Real Decreto-Ley 27/2012, de 15 de noviembre, de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios (sustituido actualmente por la Ley 1/2013, de 14 de mayo), prevé la suspensión inmediata y por un plazo de dos años de los desahucios de las familias en situación de especial riesgo de exclusión y ha dado lugar a que el Gobierno y las entidades de crédito hayan firmado 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 por impago de un préstamo hipotecario. Además, señala el Abogado del Estado, ese interés público ha de compaginarse con el que subyace en otros preceptos constitucionales como el art. 33 CE.

Respecto al interés de los ciudadanos que hubieran instado un procedimiento administrativo al efecto de ser beneficiarios de la expropiación del uso de los inmuebles en que tienen su residencia habitual, el Abogado del Estado afirma que “de ningún modo puede admitirse este argumento ... dado que ello equivaldría, ni más ni menos, al otorgamiento de la primacía del mantenimiento de los hechos consumados sobre cualquier argumentación de índole jurídica”.

Alega también que los informes del Banco de España y de la SAREB que se adjuntan acreditan perjuicios indudables sobre el sector financiero. De un lado, el riesgo de incumplimiento de los compromisos asumidos en virtud del Memorando de Entendimiento firmado por España el 20 de julio de 2012. De otro, el impacto significativo que se producirá sobre la situación de las entidades financieras, el crédito hipotecario, el mercado de cédulas hipotecarias y la culminación del proceso de reforma financiera.

En fin, considera el Abogado del Estado, que los perjuicios del levantamiento de la suspensión de la norma impugnada se contemplan mejor si hacemos el ejercicio de generalizar sus medidas a todo el territorio nacional, razonamiento que este Tribunal ha admitido como legítimo en los incidentes de suspensión (ATC 87/2012, de 10 de mayo, FJ 4), advirtiendo que ya la Comunidad Foral de Navarra ha dictado la Ley 24/2013, de 2 de julio, de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda, de contenido muy similar a la norma impugnada.

10. La Letrada del Parlamento de Andalucía, con fecha 7 de octubre de 2013, evacuó el trámite conferido, formulando las alegaciones que se resumen a continuación.

Considera que el alzamiento de la suspensión de los preceptos impugnados se justifica tanto por el interés general que existe en el despliegue de la eficacia de las leyes, revestidas como están de una presunción de constitucionalidad, y también en que se cumpla el principio rector establecido en el art. 47 CE, como por el interés particular de las personas beneficiarias de las medidas que dichos preceptos prevén. Dicho alzamiento, sigue diciendo, es más necesario en los momentos actuales, en los que los recortes presupuestarios privan a las Administraciones públicas de los fondos necesarios para incrementar el parque público de viviendas protegidas con las que atender las necesidades habitacionales de la población, apuntando que los Registros Municipales de Vivienda Protegida reflejan que en Andalucía hay 50.000 familias demandantes de una vivienda en arrendamiento mientras que las viviendas públicas están ocupadas en su casi totalidad.

A continuación alude a los perjuicios irreparables que se derivarían de que se mantuviera la suspensión de la disposición adicional segunda del Decreto-Ley 6/2013, que concreta en el daño que sufren los eventuales beneficiarios de la expropiación del uso de las viviendas ejecutadas, atendiendo en especial a que durante los meses que la norma estuvo en vigor se registraron 150 solicitudes, que se encuentran pendientes de resolución por la suspensión de la eficacia de dicha disposición causada por la admisión del presente recurso de inconstitucionalidad.

Argumenta que mantener la suspensión de los arts. 1.3 y 25 de la Ley 1/2010, en la redacción que les da el Decreto-Ley 6/2003, también produce perjuicios irreparables porque regulan el deber de ocupar efectivamente la vivienda y el concepto de vivienda deshabitada, que son el eje central en torno al cual se articulan todas las medidas de fomento y policía que establecen los nuevos títulos VI y VII de dicha Ley 1/2010, incorporados por el Decreto-Ley 6/2003. Lo mismo sucede, a su juicio, con el art. 53.1 a) porque prevé una medida sancionadora que contribuye de un modo esencial a la plena efectividad de las medidas sustantivas que introduce el Decreto-Ley.

Por último, rechaza los argumentos vertidos en la demanda por el Abogado del Estado para justificar el mantenimiento de la suspensión de los preceptos impugnados. Destaca, en primer lugar, que tales razones se fundan en la carta de la Comisión Europea y en el informe de la SAREB, documentos a los que no se puede reconocer eficacia probatoria, pues las afirmaciones del primero se encuentran formuladas de forma meramente hipotética y están desprovistas de datos fácticos que apoyen su realidad (AATC 123/2013, FJ 4, y 154/2013, FJ 4 y 5) y porque el segundo carece de fecha y de firma, no permitiendo determinar la persona que lo realiza o lo encarga, ni el carácter oficial del mismo (ATC 238/2012). Además, dado que la SAREB es una sociedad anónima en cuyo capital participan mayoritariamente entidades privadas y cuya misión consiste en gestionar y vender los activos recibidos tratando de obtener el máximo valor por ellos, se trata de un informe de parte con el que se pretende defender los intereses de accionistas e inversores privados.

En segundo lugar, sostiene que, en los términos que resultan de los documentos 8 a 11 de los aportados por la Junta de Andalucía junto a su escrito de alegaciones, el alzamiento de la suspensión de los preceptos impugnados no produce los perjuicios que el Abogado del Estado argumenta. Pero es que, además, aun en la hipótesis de que la aplicación de los preceptos impugnados pudiera producir tales perjuicios, los mismos solo afectarían a los accionistas e inversores de la SAREB, que vería reducidas sus expectativas de ganancia, y es claro que sus intereses no pueden prevalecer sobre el interés general que persiguen las disposiciones impugnadas.

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Único.- El Parlamento de Andalucía ha aprobado la ley 4/2013, de 1 de octubre, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda, norma que, publicada en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía el día 8 de octubre, ha entrado en vigor al día siguiente de su publicación oficial.

Dicha Ley 4/2013 es resultado de que el Pleno del Parlamento de Andalucía, aparte de convalidar el Decreto-Ley 6/2013, de 9 de abril, que es el objeto de este recurso de inconstitucionalidad, acordase su tramitación como proyecto de ley por el



procedimiento de urgencia. Su art.1 modifica la redacción de los arts. 1.3, 25 y 53.1 a) de la Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía, en los mismos términos que lo hacía el art. 1 del Decreto-Ley 6/2013. Por su parte, su disposición adicional primera recoge íntegramente los contenidos de la disposición adicional segunda del Decreto-Ley 6/2013, si bien que ampliándolos.

De esta forma, como la disposición derogatoria única de la Ley 4/2013 dispone que “quedan derogadas cuantas disposiciones legales o reglamentarias se opongan a lo establecido en esta ley”, no cabe sino concluir que el Decreto-Ley 6/2013, en particular los preceptos objeto de este recurso de inconstitucionalidad, ha quedado derogado.

Además, los artículos impugnados en este proceso constitucional tampoco conservan ultraactividad de ningún tipo. Así, la redacción de los arts. 25 y 53.1 a) de la Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía, dada por el art. 1 del Decreto-Ley 6/2013, que gira en torno a la declaración de una vivienda como deshabitada y la sanción de algunas personas jurídicas que mantengan las viviendas de su propiedad en tal situación, carecen de toda ultraactividad porque el tiempo en que estuvieron vigentes (desde el día siguiente a su publicación oficial, que se produjo en el BOJA del 11 de abril de 2013, hasta el día 9 de julio de 2013 en que se interpuso el recurso de inconstitucionalidad) no alcanzó los seis meses - contados desde la entrada en vigor del Decreto-Ley 6/2013 (disposición final cuarta) - que se requieren para que una vivienda se entienda deshabitada (art. 25.2), de modo que ningún procedimiento administrativo de este tipo puede estar iniciado y, si no hay ninguna declaración administrativa de vivienda deshabitada, no puede en ningún caso haberse realizado la conducta sancionada por el art 53.1 a). Por su parte, la redacción dada por el art. 1 del Decreto-Ley 6/2013 al art 1.3 de la Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía, tampoco presenta ultraactividad alguna porque se limita a señalar un deber del propietario que solo tiene manifestación concreta a través de las previsiones reguladas en los arts. 25 y 53.1 a).

Caso en parte distinto es el de la disposición adicional segunda del Decreto-Ley 6/2013, derogada ahora por oponerse a ella la disposición adicional primera de la Ley 4/2013. En aplicación de dicha disposición adicional segunda del Decreto-Ley 6/2013,

como pone de relieve la Junta de Andalucía, se incoaron, mientras tal norma estuvo vigente desde el 11 de abril de 2013 hasta el día 9 de julio de 2013, más de un centenar de procedimientos de expropiación del uso de la vivienda habitual, los cuales están pendientes de resolución. Ahora bien, tampoco respecto de ellos se puede predicar la ultraactividad del Decreto-Ley 6/2013, pues la disposición transitoria segunda de la Ley 4/2013 dispone que “los procedimientos y actuaciones administrativas instruidas al amparo de lo dispuesto en la disposición adicional segunda del Decreto-ley 6/2013, de 9 de abril, que estuvieran siendo objeto de tramitación a la entrada en vigor de la presente ley, continuarán tramitándose conforme a la disposición adicional primera de esta última”.

Dado lo anterior, y sin que ello signifique pronunciamiento alguno sobre el fondo del asunto planteado en el presente proceso constitucional, no es posible que este Tribunal resuelva acerca del levantamiento o mantenimiento de la suspensión de una disposición que no se encuentra vigente por haber sido derogada por el legislador autonómico (en el mismo sentido, AATC 354/1989, de 20 de junio, FJ único; 224/2009, de 27 de julio, FJ 1; 57/2010, de 19 de mayo, FJ único; 87/2013, de 23 de abril, FJ único), por lo que debemos concluir que el objeto del presente incidente ha desaparecido sobrevenidamente.

Por todo lo expuesto, el Pleno

### **ACUERDA**

Declarar la desaparición sobrevenida del objeto del incidente sobre el mantenimiento o levantamiento de la suspensión del Decreto-Ley 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda.

Madrid, a veintidós de octubre de dos mil trece.

