

Voto particular que formula la Magistrada doña Adela Asua Batarrita a la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 4286-2013.

En ejercicio de la facultad que me confiere el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC) y con pleno respeto a la opinión de la mayoría del Pleno, expreso mi discrepancia con parte de la fundamentación jurídica de la Sentencia y, en consecuencia, con el fallo.

Mi discrepancia se ciñe a la argumentación y conclusión sentada en los FFJJ 17 y 18 sobre la inconstitucionalidad de 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.

La disposición adicional segunda declara de interés social la cobertura de necesidad de vivienda de las personas en especiales circunstancias de emergencia social incurso en procedimientos de desahucio por ejecución hipotecaria, a efectos de expropiación forzosa del uso de la vivienda objeto de un procedimiento de esa naturaleza, por un plazo máximo de tres años a contar desde la fecha del lanzamiento acordado por el órgano jurisdiccional competente. Esta previsión se aplica a las viviendas incurso en procedimientos de desahucio instado por entidades financieras, o sus filiales inmobiliarias o entidades de gestión de activos, en los cuales también sea una entidad financiera o sus filiales inmobiliarias o entidades de gestión de activos quien resulte adjudicatario del remate.

Para declarar la inconstitucionalidad de la disposición adicional segunda, la Sentencia de la que discrepo construye un canon *sui generis* que no tiene precedente alguno en nuestra doctrina constitucional. El eje de la argumentación que ofrece la Sentencia se basa en la contraposición de las políticas públicas adoptadas por el Estado y las adoptadas por Andalucía ante el mismo problema social derivado del desahucio de viviendas, y la consideración de que la norma autonómica “interfiere” en las medidas estatales de política económica. En concreto se afirma que tal norma “interfiere, al menos el ejercicio de la competencia estatal en materia de ordenación económica (art. 149.1.13), al realizar una regulación que se proyecta sobre un ámbito material que ya había sido regulado por el Estado” y que “el legislador andaluz ha ejercitado la competencia que le incumbe en materia de vivienda de un modo que menoscaba la competencia estatal ex art. 149.1.13ª CE”.

Argumentación que presenta dos serios problemas. Ante todo, si se pretende utilizar como canon de enjuiciamiento la *Ley estatal 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social*, no basta con afirmar de pasada, como hace la Sentencia, que “cabe reputar las acciones públicas disciplinadas en el art. 1 y en la disposición adicional primera de la Ley 1/2013 como elementos básicos de la regulación del sector de la vivienda” o que las medidas estatales “constituyen un correcto ejercicio de la competencia estatal en materia de bases de la planificación económica”. El carácter básico de cada uno de los concretos preceptos que se pretenden utilizar como norma de contraste debe ser fundamentado con precisión desde la doble perspectiva formal y material, lo que en ningún momento se lleva a cabo. En segundo lugar, el control de constitucionalidad de normas en el ámbito de las competencias compartidas o de las competencias exclusivas autonómicas sobre las que pueden incidir las competencias transversales estatales (como el art. 149.1.13 CE) no tiene como cometido enjuiciar la mayor o menor compatibilidad o coherencia entre políticas, medidas u objetivos estatales y autonómicos, sino solo la posible contradicción normativa; es decir, el control de constitucionalidad de una norma autonómica no se dirige a detectar eventuales interferencias con normas estatales en el plano aplicativo. En el presente caso la Sentencia no afirma en ningún momento que la norma autonómica contradiga una norma estatal dictada *ex art. 149.1.13 CE* en el sentido de contradicción insalvable incluso mediante la interpretación conforme, sino que se limita a decir que interfiere con una medida o con un objetivo de política económica del Gobierno.

Además, tampoco se acredita en ningún momento la realidad de esa supuesta interferencia, esto es, que la norma autonómica impida o dificulte la aplicación de las normas estatales o la consecución de los dos objetivos de política económica estatal. No se argumenta por qué la medida andaluza puede poner en riesgo el correcto funcionamiento del mercado hipotecario, ni en qué grado conlleva una desprotección o una reducción de la protección dispensada por el Estado a los colectivos desfavorecidos; por el contrario, se pone de relieve cómo la norma andaluza identifica tales colectivos de forma muy similar a los de la norma estatal y que ambas normas abordan “la misma situación de necesidad”. La Sentencia alcanza la conclusión de que la norma autonómica impugnada “constituye un obstáculo significativo para la eficacia de la medida de política económica que el Estado disciplina en la Ley 1/2013” sobre la base de dos argumentos: por un lado, que la norma impugnada, al abordar la misma

situación de necesidad, “rompe el carácter coherente de la acción pública en esta materia, acción pública que el Estado articula con ese carácter como medio de obtener simultáneamente los dos objetivos de política económica indicados”; por otro lado, que “la concurrencia de figuras jurídicas dispares sobre una misma realidad -la suspensión del lanzamiento en la norma estatal y la expropiación de uso en la autonómica- hace difícil la aplicación conjunta de ambas disposiciones, principalmente a la hora de decidir si su eficacia es simultánea o sucesiva”. No puedo compartir ninguno de esos dos razonamientos.

El hecho de que una Comunidad Autónoma, en el ámbito de sus competencias, haya optado por su propia solución normativa frente a un determinado problema es expresión del principio constitucional de autonomía (art. 2 CE). El legítimo ejercicio de las competencias asumidas estatutariamente no puede quedar subordinado a una pretendida coherencia (eufemismo que apela a “uniformidad”) de la acción pública en todo el territorio del Estado. En cualquier caso, la Sentencia no explica tampoco por qué la norma andaluza “rompe el carácter coherente de la acción pública en esta materia”. Que la medida autonómica sea distinta a la estatal no basta para apreciar una pretendida ruptura de la coherencia de la acción pública. La Sentencia ni siquiera lo afirma categóricamente, pues se limita a apuntar meros problemas de aplicabilidad, los cuales en ningún caso pueden conformar motivos de inconstitucionalidad. De lo expuesto por la propia Sentencia se desprende más bien que ante un mismo problema –la protección de determinados colectivos vulnerables en materia de vivienda– se han adoptado dos tipos de medidas. La estatal, introducida inicialmente mediante el Real Decreto-ley 27/2012, de 15 de noviembre, opera de forma automática para los supuestos que define de especial vulnerabilidad: suspensión de las ejecuciones por dos años, plazo aumentado a cuatro por el Real Decreto-Ley 1/2015, de 27 de febrero, esto es, con posterioridad a la aprobación de la norma andaluza. Pues bien, esta medida dejará de ser aplicable el día 16 de mayo de 2017. En cambio, la medida prevista en la norma andaluza se limita a declarar el interés social a efectos expropiatorios, de la cobertura de necesidad de vivienda de personas en especiales circunstancias de emergencia social, a fin de proceder a la expropiación forzosa del uso de la vivienda por un plazo máximo de tres años, plazo este que se contará desde la fecha del lanzamiento acordado por el órgano jurisdiccional competente. No parece haber problema aplicativo alguno -cuya resolución compete en todo caso a los órganos judiciales y no a este Tribunal-, sino sucesión de normas en el tiempo. La regulación de la norma andaluza solo podría ser aplicable cuando finalizara el periodo de suspensión de

los procedimientos de ejecución establecido por el Estado, pues solo a partir de entonces podría producirse el supuesto de hecho previsto por la norma andaluza: el lanzamiento acordado por un órgano judicial, que opera además como *dies a quo* del plazo de expropiación de tres años.

En consecuencia, a falta de una justificación suficiente de la supuesta interferencia, debería haberse aplicado la doctrina de la STC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 7, y, por consiguiente, haber rechazado la existencia de la vulneración denunciada. En la STC 37/1987, tras establecer que la legislación estatal de reforma y desarrollo agrario constituía ordenación básica de la actuación económica (art. 149.1.13 CE), resolvió que “ninguna de estas normas [autonómicas], que en parte introducen modificaciones de índole social y en parte sólo correcciones de mera técnica jurídica a lo ya dispuesto por las citadas leyes estatales, alcanza a desplegar una eficacia incisiva en la política económica general del Estado o en los elementos básicos de la misma”.

Las posibles implicaciones de la fundamentación de la presente Sentencia para nuestra futura jurisprudencia son preocupantes. Se da por bueno que el Estado, en virtud del título competencial contemplado en el art. 149.1.13 CE, pueda asumir e imponer de modo excluyente la solución de un problema social o económico como expresión de las bases de la planificación económica, cerrando el paso a que las Comunidades Autónomas puedan establecer sus propias medidas al respecto, incluso en el ámbito de las materias de su competencia exclusiva, como es la vivienda. En palabras de la propia Sentencia, el Estado podrá decidir “la extensión de la intervención pública” y “una solución normativa determinada” frente a un concreto problema, esto es, podrá decidir la única forma en que se podrá abordar ese problema. De tal manera que se impedirá a las Comunidades Autónomas que, en ejercicio de sus competencias, adopten disposiciones distintas con el mismo propósito de tutela y, que por su contenido o intensidad puedan alterar el equilibrio de intereses establecido por el Estado. Contra toda evidencia, la Sentencia de la que discrepo afirma que “las indicadas acciones estatales no agotan la competencia autonómica en materia de vivienda, que sigue intacta en gran medida porque puede ser ejercida a través de todo tipo de regulaciones que estén desligadas del mercado hipotecario”, y ofrece como ejemplo los instrumentos de fomento.

En definitiva, la Sentencia aporta un nuevo constreñimiento de las competencias autonómicas, que se añade a una serie -ya excesiva- de pronunciamientos recientes, que, como he señalado en votos anteriores, si no se corrigen, terminarán redundando en una grave erosión y distorsión del sistema de distribución competencial consagrado por la Constitución.

Madrid, a catorce de mayo de dos mil quince.