

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, 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, Magistrados, ha pronunciado

### **EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

### **S E N T E N C I A**

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 4286-2013 interpuesto por el Presidente del Gobierno contra el art. 1, por el que se 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. Han comparecido y formulado alegaciones la Junta de Andalucía y el Parlamento de Andalucía, representados por sus respectivos Letrados. Ha sido Ponente el Magistrado don Juan José González Rivas, quien expresa el parecer del Tribunal.

1. Mediante escrito registrado el 9 de julio de 2013 el Abogado del Estado, en nombre del Presidente del Gobierno, interpone recurso de inconstitucionalidad contra el art. 1, por el que se 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 los arts. 161.2 CE y 30 LOTC, a fin de que se acordase la suspensión de los preceptos impugnados.

De modo extractado, los argumentos esenciales pueden concretarse del siguiente modo:

a) El Abogado del Estado esgrime varios motivos de inconstitucionalidad exclusivamente referidos a la redacción dada por el Decreto-ley 6/2013 a los arts. 1.3, 25 y 53.1.a) Ley 1/2010. El primero es la falta de presupuesto habilitante para la aprobación del decreto-ley. La demanda alude a la doctrina constitucional sobre la aplicación a las instituciones autonómicas de las normas constitucionales relativas a la actuación de poderes públicos estatales (STC 3/2003, de 16 de enero, FJ 6) y afirma que, no siendo automática la traslación de la regulación del art. 86.1 CE a aquéllas, habrá que determinar qué "reglas y principios constitucionales" son aplicables a las normas de urgencia de los gobiernos autonómicos. Para ello, según alega, debe tenerse presente que este tipo normativo está constitucionalmente previsto únicamente para el Estado y no para las Comunidades Autónomas, por lo que los límites de esta facultad del ejecutivo autonómico deben interpretarse en un sentido estricto.

b) La demanda parte del art. 110 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía ("en caso de extraordinaria y urgente necesidad el Consejo de Gobierno podrá dictar medidas legislativas provisionales en forma de decretos-leyes, que no podrán afectar a los derechos establecidos en este Estatuto, al régimen electoral, ni a las instituciones de la Junta de Andalucía"), y destaca que en lo que nos ocupa - la concurrencia del presupuesto habilitante - la redacción es prácticamente idéntica a la del art. 86.1 CE, por lo que, a su juicio, se aplica al decreto ley autonómico la doctrina constitucional referida en este punto a la norma de urgencia estatal (SSTC 68/2007, de 28 de marzo, FJ 6; y 137/2011, de 14 de septiembre, FJ 4), si bien, puntualiza el Abogado del Estado, se ha de ser más riguroso a la hora de apreciar este requisito respecto del decreto ley autonómico en tanto que la potestad legislativa autonómica puede ejercitarse de forma más ágil que la estatal porque el legislador autonómico es unicameral y los Parlamentos autonómicos más reducidos que cada una de las Cámaras estatales.

c) A partir de este encuadre, el primer motivo de impugnación se sustenta en varias razones: 1. Que no se justifica la situación de urgencia a la que trata de atender la norma

provisional, ya que el legislador solo usa expresiones genéricas y frases rituales, sin realizar ningún esfuerzo para justificar por qué no puede abordarse a través del procedimiento legislativo ágil existente en el Parlamento de Andalucía, ya sea a través del procedimiento de urgencia, de lectura única o de delegación de la competencia legislativa en Comisión; 2. No existe conexión de sentido entre el contenido de los preceptos recurridos y la situación de necesidad, ya que las medidas discutidas no son de ejecución inmediata y podían haberse adoptado mediante el procedimiento legislativo parlamentario; 3. Que la finalidad propuesta en el decreto-ley se puede atender con los mecanismos previstos en la legislación vigente para el fomento del alquiler.

d) El segundo motivo es la quiebra de los límites materiales del decreto-ley. Según la demanda, la prohibición de que el decreto-ley afecte al derecho de propiedad deriva del art. 110 del Estatuto andaluz (EAAnd), a pesar de que solo prevea que el decreto-ley "no podrá afectar a los derechos establecidos en este Estatuto", entre los que no se halla el de propiedad. La omisión de la cita de los derechos reconocidos en el Título I de la Constitución debe ser entendida, no como habilitación para que el decreto-ley autonómico regule con entera libertad el régimen de aquéllos, sino como prohibición de incidir en modo alguno sobre ellos, ni siquiera regulando sus aspectos accesorios o secundarios. Esta afirmación se basa en que el ámbito de actuación del decreto-ley autonómico es más restringido que el del estatal, ya que si aquél no puede afectar a los derechos estatutarios, que son meros mandatos de actuación dirigidos a los poderes públicos o "derechos de categoría inferior" a los recogidos en el citado Título I (STC 31/2010, de 28 de junio, FFJJ 16-18), "resulta palmario que sus posibilidades de incidir en los derechos y deberes de nivel constitucional ha de ser muy inferior". Aunque no se acepte dicha lectura del art. 110 EAAnd, sostiene la demanda que es evidente al menos que el decreto-ley autonómico habrá de ajustarse a los límites materiales que para la norma de urgencia consagra el art. 86.1 CE, pues, con arreglo a la citada doctrina constitucional, los Estatutos de Autonomía no pueden alterar ni los derechos constitucionales, ni su régimen jurídico. En este último, como garantía frente al legislador, destacan las restricciones a las leyes de urgencia ex art. 86.1 CE.

Por tanto, ya sea por aquella razón o por ésta, el decreto-ley autonómico no podrá afectar a los derechos y deberes del Título I CE, entre ellos el de propiedad (art. 33 CE), que a su juicio resultaría afectado en el sentido que el Tribunal ha dado a este concepto (STC 189/2005, de 7 de julio, FJ 7) porque "el nuevo art. 1.3 Ley 1/2010 aspira literalmente a delimitar el 'contenido esencial del derecho de propiedad de la vivienda'.[...] Precisamente el contenido esencial de los derechos constitucionales opera como límite/garantía frente a los poderes constituidos y, singularmente, frente al poder legislativo. Es, por tanto, manifiestamente inconstitucional el art.

1.3 Ley 1/2010. De la misma inconstitucionalidad adolecen los arts. 25 y 53.1 a) que concretan y hacen aplicación del contenido esencial definido en el art. 1.3”.

Otra alegación relativa a los límites materiales es que el Decreto-ley 6/2013 rebasaría los fijados en el art. 110 EAAnd - el decreto-ley "no podrá afectar a los derechos establecidos en este Estatuto"- porque las previsiones de los arts. 1.3, 25 y 53.1.a) Ley 1/2010 afectan al derecho a la vivienda ex art. 25 EAAnd. Según la demanda, “el DLey 6/2013 da nueva configuración legal al derecho de propiedad inmobiliaria regulando de modo frontal el derecho a la vivienda. Como señala el dictamen del Consejo de Estado ‘el nuevo art. 1.3 de la Ley andaluza 1/2010, que impone a los propietarios de las viviendas radicadas en el territorio de Andalucía un deber de dar a su propiedad, siempre y en todo caso, un determinado uso, configurando tal deber como parte del contenido esencial del derecho de propiedad, es una norma que de manera evidente altera el que hasta ahora ha sido el contenido propio de tal derecho, en el que se entendía incluida la facultad de dar a una vivienda otros destinos distintos del que por Decreto-ley se prevé ahora’, Lo mismo cabría decir de los arts. 25 y 53.1 a), que prevén la imposición de sanciones por el incumplimiento del deber esencial introducido en una norma excepcional de urgencia”.

e) La demanda razona en tercer lugar que el art. 1.3 Ley 1/2010, y por conexión los arts. 25 y 53.1 a), vulnera el contenido esencial del derecho de propiedad (art. 33 CE). Primero, porque el contenido esencial del derecho de propiedad emana directamente de la Constitución, sin que el legislador ordinario pueda abordar directamente su definición, lo que sí hace este precepto al integrar en él un deber hasta ahora inexistente consistente en destinarlas a un determinado uso. Segundo, porque las medidas restrictivas de la propiedad privada que recoge este artículo contrastan con el principio de proporcionalidad, por existir otras más moderadas y por derivarse de las mismas más perjuicios que beneficios para el interés general.

f) Este bloque de impugnaciones se cierra con motivos competenciales. El deber de ocupar la vivienda (art. 1.3) invadiría las atribuciones hechas en los números 1 y 8 del art. 149.1 CE, lesión extendida por conexión a los arts. 25 y 53.1 a). La demanda dice, sobre el art. 149.1.1 CE, que “la regulación de la función social de la propiedad, en cuanto supone imposición de límites al ejercicio de este derecho y de obligaciones específicas para el titular, ha de ser competencia estatal exclusiva, pues forma parte de las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes constitucionales. No puede haber funciones sociales diversas en distintas áreas del territorio nacional, sino que el Estado ha de fijar, con carácter exclusivo, por lo menos los límites infranqueables del ámbito de libertad del propietario”. Y que “la exigencia de efectividad del uso habitacional que impone el art. 1.3 Ley 1/2010 a los propietarios de vivienda en Andalucía

constituye un deber básico para el ejercicio del derecho de propiedad cuyo establecimiento correspondería, en su caso, al Estado”. Apunta, sobre el 149.1.8ª CE, que “este Tribunal ya negó que la regulación de la función social de la propiedad y, en consecuencia, del derecho mismo de propiedad constituya el núcleo de la legislación civil” (STC 37/1987), pero que, como sostiene el Consejo de Estado en el expediente previo a interponer este recurso, “no cabe admitir que una Comunidad Autónoma pueda definir en abstracto y por sí sola el alcance de un derecho de naturaleza civil, invocando para ello una competencia meramente sectorial. Esta puede, sin duda, dar cobertura a una regulación que se proyecte sobre instituciones civiles, pero no regular directamente por sí sola tales instituciones”.

g) La demanda se dirige, en segundo lugar, contra la disposición adicional segunda del Decreto-ley 6/2013 y sostiene que discrimina sin base constitucional legítima a las entidades financieras o sus filiales inmobiliarias o entidades de gestión de activos frente a otras personas jurídicas que pueden actuar en el mercado, como inmobiliarias, promotores, fondos de inversión, etc. Alega que cualquier diferencia de trato debe tener una justificación objetiva y razonable y que no se comprende por qué solo las entidades citadas deben soportar la potestad expropiatoria que se prevé en el precepto recurrido, aparte de destacar que esta desigualdad es contraria a los principios del proceso de reestructuración bancaria, pues la SAREB, institución afectada por la discriminación, tiene un objeto social de desinversión estrechamente vinculado al buen fin de los procesos de resolución y reestructuración bancaria en fase de implementación.

h) Por último, la demanda razona que tanto el primer grupo de normas recurridas [arts. 1.3, 25 y 53.1 a) Ley 1/2010] como la disposición adicional segunda del Decreto-ley 6/2013 inciden en la competencia estatal ex art. 149.1.13 CE. Reconoce que la STC 37/1987, sobre la Ley 8/1984, de 2 de julio, de Reforma Agraria de Andalucía (que imponía "deberes positivos a los propietarios de tierras rústicas" y "la expropiación de las facultades de uso" en caso de incumplimiento), concluyó que “ninguna de estas normas [...] alcanza a desplegar una eficacia incisiva en la política económica general del Estado”. Pero matiza que, a diferencia de aquéllas, “las medidas autonómicas aquí impugnadas tienen la virtualidad de poner en verdadero peligro una de las líneas más esenciales de actuación en materia de política económica abordadas por el Estado, a saber: la reestructuración del sistema financiero y la consecución de la estabilidad de las entidades de crédito como herramienta fundamental para conseguir una reducción de la prima de riesgo de nuestro país y de comenzar una senda de crecimiento económico”.

Articula este argumento en dos epígrafes.

-Dice, de un lado, que "habida cuenta de la relevancia que presenta el sistema financiero para el funcionamiento de la economía en su conjunto, la presencia de una regla competencial

específica, como es, en lo que ahora interesa, la relativa a la ordenación del crédito y la banca, no puede significar el completo desplazamiento de la regla competencial atinente a la planificación general de la actividad económica. Al respecto, este Tribunal ha declarado en repetidas ocasiones que dentro de la competencia de «ordenación general de la economía» tienen cabida «las normas estatales que fijan las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, así como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector» (STC 235/1999, FJ 2).

-Dedica un segundo epígrafe a exponer las acciones estatales dirigidas a reorganizar el sistema financiero para que fluya el crédito y se reanude el crecimiento económico. Alude al Informe de Estabilidad del Banco de España de noviembre de 2012, según el que “la aprobación de la Ley 9/2012 ‘se enmarca en el programa de asistencia a España para la recapitalización del sector financiero, que nuestro país ha acordado en el seno del Eurogrupo y que se ha traducido, entre otros documentos, en la aprobación de un Memorando de Entendimiento’. Así, ‘se prevé la posibilidad de constituir una sociedad de gestión de activos procedentes de la reestructuración bancaria, que se encargue de la gestión de aquellos activos problemáticos que deban serle transferidos por las entidades de crédito’ y ‘la posibilidad de que el FROB ordene a la entidad de crédito correspondiente el traspaso de los activos problemáticos a una sociedad de gestión de activos’”.

-La demanda concluye de todo ello que “una parte esencial del imprescindible proceso de reestructuración bancaria que se está llevando a cabo se basa en la transferencia por las entidades de crédito en problemas de sus activos tóxicos a la SAREB, para que ésta los gestione y liquide. Esos activos se adjudican a la SAREB a precio razonable. El coste que para Estado y contribuyente tenga finalmente el proceso de reestructuración bancaria depende esencialmente de que la SAREB sea capaz en los próximos años de vender los inmuebles adjudicados a un precio próximo al razonable de adquisición”.

En fin, según la demanda, no hay duda que las medidas adoptadas por Andalucía inciden gravemente en el proceso de reestructuración del sector financiero. La Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros de la Comisión Europea remitió al Ministerio de Economía y Competitividad carta - adjunta a la demanda - que muestra inquietud por la "inseguridad" que generan dichas medidas en el sector hipotecario español, con "un consiguiente incremento en la prima de riesgo y en la demanda de activos inmobiliarios españoles", lo cual producirá "una reducción en el valor de los activos inmobiliarios con las subsiguientes repercusiones en el balance y en las necesidades de provisión de las entidades de crédito", afectará al "flujo de

crédito a la economía" y presentará "específicos retos para SAREB, la compañía española de gestión de activos, que tendrá graves dificultades para llevar a cabo su mandato". La carta concluye solicitando el cumplimiento del "programa" y su objetivo de "recuperar la estabilidad financiera, evitando cualquier medida que pueda comprometer seriamente este fin".

Acompaña también la demanda un informe de la SAREB sobre el impacto que tales medidas tendría en sus activos inmobiliarios en Andalucía. De él la demanda subraya que la aplicación de los arts. 1.3, 25 y 53.1 a) podría resultar en "eventuales sanciones por infracciones graves o leves derivadas de posibles incumplimientos de requerimientos de información o deber de comunicación de datos" y en "la imposición de sanciones por infracción muy grave consistente en no dar habitación a las viviendas durante seis meses consecutivos", no pudiendo obviarse "que una parte importante de la cartera de la SAREB está constituida por préstamos cuyo colateral está constituido asimismo por viviendas, sin que sea descartable que en un futuro próximo el derecho de crédito se transforme en su garantía como consecuencia de un procedimiento de ejecución, lo que incrementaría el número de viviendas de titularidad de SAREB susceptibles de ser objeto de sanciones de la Junta". Además, precisa que "la sola previsión de este régimen sancionador va a [...] dificulta[r] enormemente la conclusión de transacciones, muy especialmente en el caso de venta de carteras o bloques de activos".

El Abogado del Estado afirma que tampoco cabe duda, conforme al informe de la SAREB, que "la posibilidad de expropiación de uso introducida en el Decreto-ley andaluz redundaría asimismo en una absoluta pérdida de valor de la cartera traspasada a la SAREB; ningún inversor compraría carteras de vivienda en Andalucía cuando una norma con rango de Ley permite al ulterior adquirente permanecer en ella por un plazo de hasta tres años sin satisfacer renta alguna al propietario, lo que convierte en inviable la venta del inmueble. Pero es que, además, difícilmente el eventual adquirente podrá obtener financiación cuando bajo esta normativa la entidad de crédito se ve expuesta no sólo al impago, sino también al riesgo de no poder liberar su balance del activo durante un plazo de tres años".

2. Mediante providencia de 11 de julio de 2013 el Pleno, a propuesta de la Sección Tercera, acordó 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 el art. 1, por el que se 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; dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece

el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, así como al Gobierno y al Parlamento de Andalucía, 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, conforme dispone el art. 30 LOTC, produce la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados, 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; y publicar la incoación del recurso en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Boletín Oficial de la Junta de Andalucía”.

3. Mediante escrito registrado el día 6 de septiembre de 2013, el Presidente del Senado comunicó a este Tribunal el acuerdo de la Mesa de la Cámara en el sentido de darse por personada en el proceso, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. Idéntica comunicación efectuó el Presidente del Congreso de los Diputados el 25 de julio de 2013.

4. Las Letradas de la Junta de Andalucía y del Parlamento de Andalucía se personaron en el procedimiento en su respectiva representación y solicitaron prórroga para formular sus alegaciones, concedida por sendas providencias del Pleno de 22 y 30 de julio de 2013.

5. Por escrito registrado 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 del transcurso del plazo de cinco meses previsto en el art. 161.2 CE.

6. La Junta de Andalucía instó en escrito registrado el día 13 de septiembre de 2013 la íntegra desestimación del recurso y basa sus razonamientos en los siguientes criterios:

a) Sobre la falta del presupuesto habilitante del decreto-ley, la Letrada autonómica rechaza “la conclusión absolutamente gratuita [del Abogado del Estado]” de que esta facultad del ejecutivo autonómico deba interpretarse en sentido estricto porque el decreto-ley está constitucionalmente previsto únicamente para el Estado. Se basa en que “carece de sustento jurídico que el hecho de que una institución no esté expresamente contemplada por la Constitución para un determinado poder del Estado, pero que posteriormente se regule para éste por las normas que integran el bloque de la constitucionalidad, imponga que la interpretación de dicha institución haya de realizarse de modo estricto, sino que la interpretación ha de ajustarse



necesariamente a los criterios de interpretación hermenéutica de las normas, entre los que no se encuentra precisamente el que deduce la parte actora”. De este modo, “partiendo [...] de que el Estatuto de Autonomía para Andalucía ha optado por tomar el presupuesto habilitante que la Constitución exige al decreto-ley estatal, se hace preciso señalar las líneas que le ha dado el Tribunal Constitucional a la institución” (por todas, STC 68/2007, FJ 4).

Sobre el primer requisito destaca ciertos pasajes de la Exposición de Motivos y enfatiza que es claro “que la apreciación de la extraordinaria y urgente necesidad ha sido suficientemente explicitada y razonada” y que “no se trata de fórmulas rituales, sino que se ha justificado suficientemente la existencia de dicho presupuesto habilitante”, que es “la contemplación de una sociedad que padece un grave problema social, al tiempo de la existencia de un desorbitado parque de viviendas sin uso o infrutilizado, con una oferta insuficiente y a precios no adecuados, en un contexto de crisis económica como el que se viene padeciendo”. Dice también que “concluir, como hace el Abogado del Estado, con la presunción de que los procedimientos legislativos de urgencia, en lectura única o en comisión podrían haber atendido la necesidad al tratarse de una tramitación parlamentaria ágil supondría ignorar la existencia de la norma estatutaria relativa al Decreto-ley por el mero hecho de la existencia de procedimientos legislativos más ágiles que el ordinario para la tramitación de una norma legal”. Además, “la tramitación de estos procedimientos no tiene la suficiente celeridad para la atención de unas necesidades tan apremiantes como las expuestas y que en el fondo atentan a la dignidad de la persona”. Así, durante la tramitación del Decreto-ley como ley por el procedimiento de urgencia, ya se había puesto en ejecución aquél y, aparte de otras medidas, se tramitaron 121 expedientes de expropiación temporal del uso de las viviendas.

Acerca del segundo requisito, sostiene que “toda la estructura del Decreto-ley goza de conexión de sentido entre la situación existente y la medida adoptada. Más aun, carece de sentido la argumentación de la parte actora de que hay que esperar un año para su aplicación, pues la Orden de 10 de mayo de 2013 aprobó el Plan extraordinario de Inspección 2013-2014, donde no sólo se establecen objetivos genéricos, sino que se adoptan líneas concretas de actuación”. Y, en cuanto a la otra objeción de la demanda, señala que “tanto los Planes Estatales como los autonómicos son insuficientes para atender las necesidades extraordinarias y urgentes que han dado lugar a la aprobación del Decreto-ley”.

b) En cuanto a los límites materiales del Decreto-ley, sostiene que la lectura de la demanda del art. 110 EAAnd “es absolutamente ilógica y contraria a los criterios de interpretación hermenéutica de las normas por cuanto impide la utilización del Decreto-ley autonómico para incidir aunque sea indirectamente en un derecho constitucional, en este caso el

derecho de propiedad, olvidando que sobre dicho derecho se incide no sólo desde normas estatales y autonómicas con rango de ley, sino también con normas de rango reglamentario e incluso a través de decisiones municipales cuales son los planes urbanísticos”. Considera, eso sí, que “el Decreto-ley autonómico habrá de ajustarse a los límites materiales que para el legislador estatal exige el art. 86 CE, es decir, no podrá afectar a los derechos y deberes del Título I de la Constitución en el sentido de que a la legislación de urgencia le está vedada la regulación del régimen general de los derechos, deberes y libertades del Título I y de los elementos esenciales de dichos derechos fundamentales. Ahora bien, [...] ha de negarse rotundamente que el Decreto-ley 6/2013 contenga una regulación del contenido esencial del derecho de propiedad [...], no regula más allá de lo que lo hacen las legislaciones urbanísticas de las 17 Comunidades Autónomas cuando [...] declaran que forma parte del estatuto jurídico de la propiedad del suelo el deber de destinarlas al uso urbanístico previsto por el planeamiento”. De otro lado, sobre la alegación de la demanda que conecta los arts. 25 y 110 EAAnd, arguye que “en ningún caso el Decreto-ley impugnado vulnera el art. 110 EAAnd, por cuanto no se afecta el derecho contenido en el art. 25 EAAnd, que no es el derecho a la vivienda tal y como defiende la representación del Estado, sino algo distinto: la obligación de los Poderes Públicos a la promoción pública de la vivienda”.

c) Respecto a la alegada lesión del art. 33 CE por el art. 1.3, razona que “no resulta aceptable que desde el Estado se mantenga que la determinación de uno de los deberes que configuran la función social del derecho de propiedad de la vivienda, sea una limitación ‘que se imponga’ sobre el derecho de propiedad o que sea una ‘medida restrictiva’ del señalado derecho, cuando precisamente no es una limitación externa, sino parte integrante de su propio contenido”, como señaló la STC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 2). Niega también que sea desproporcionado pues el art. 47 CE reconoce el derecho a disfrutar de una vivienda digna.

d) A su juicio, dicho art. 1.3 tampoco desconoce el art. 149.1.1 CE por los siguientes razonamientos:

1º) El Estado confunde los conceptos de “condiciones básicas” (art. 149.1.1 CE) y “contenido esencial” (art. 53 CE) cuando son distintos (STC 61/1997, FJ 7).

2º) Las “condiciones básicas” aluden al contenido primario del derecho de propiedad y no habilitan para disponer una regulación uniforme del mismo y de su función social (STC 61/1997, FFJJ 8 y 9), por lo que “dentro del respeto a las condiciones básicas de la propiedad urbana establecidas por el legislador estatal ex art. 149.1.1 CE, la Comunidad Autónoma tiene competencia para regular aquellos sectores materiales de su competencia propia en que se inserta

o entra en juego el derecho de propiedad, tal y como ocurre en el caso presente con el derecho a la propiedad de la vivienda”.

3º) “El Estado ha procedido ya a regular dichas condiciones básicas en el ejercicio del derecho a la propiedad urbana con la Ley del Suelo, aprobada por Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio” sin incluir previsión alguna impeditiva del precepto impugnado. Esgrime asimismo que el art. 1.3 respeta el art. 149.1.8 CE, pues el derecho de propiedad no es enteramente legislación civil, “tiene una vertiente institucional, precisamente derivada de la función social que cada categoría o tipo de bienes sobre los que se ejerce el señorío dominical está llamado a cumplir; lo que supone, como ya sabemos, la definitiva incorporación del interés general o colectivo junto al puro interés individual del titular en la propia definición de cada derecho de propiedad” (STC 37/1987, FJ 8). Admite que la demanda, al intentar separar este caso del examinado en la STC 37/1987, razona que entonces, a diferencia de ahora, ya el Estado había señalado los deberes que implicaba la función social de la propiedad agraria, pero enfatiza que este enfoque obvia que también en este caso el Estado ha previsto un régimen equivalente de la propiedad urbana, como es el citado “Decreto Legislativo 2/2008”.

e) Respecto a extender a los arts. 25 y 53.1 a) la alegada lesión de los arts. 33, 149.1.1 y 149.1.8 CE opone que “no se alcanza a determinar cuál es la concreta vulneración constitucional que se imputa a los preceptos. El motivo no contiene ni una sola cita de precepto constitucional vulnerado; ni una sola argumentación al efecto”.

f) La Letrada autonómica no aprecia que la disposición adicional segunda incurra en discriminación (art. 14 CE) y sobre la alegada lesión por las normas recurridas del art. 149.1.13 CE, aduce que la demanda no discute la competencia constitucional y estatutaria que los ampara, se limita “a tratar de acreditar la pretendida ‘incidencia’ de la norma autonómica sobre las actuaciones estatales”, enfoque expansivo que no cree constitucionalmente aceptable.

7. Las alegaciones del Parlamento de Andalucía en las que solicita la desestimación del recurso se registraron el día 23 de septiembre de 2013 y de modo extractado, se formulan así:

a) Respecto al presupuesto habilitante del Decreto-ley, sostiene que, dada la similitud de términos en los arts. 110 EAAnd y 86 CE, la voluntad de los autores del Estatuto de Autonomía ha sido consagrar en este punto un sistema idéntico al previsto en el art. 86.1 CE, cuyos contornos han sido delimitados por la doctrina constitucional (por todas, STC 51/2013, FJ 3). Examinando los elementos de la misma, dice que “basta una simple lectura de la Exposición de Motivos [...] para comprobar que [...], junto a las declaraciones transcritas en el escrito de interposición del recurso, se recogen otras que justifican sobradamente la concurrencia del

presupuesto habilitante de las medidas contempladas en los arts. 1.3, 25 y 53.1 a) de la Ley 1/2010”. Transcribe al efecto, del Apartado I, los párrafos 12 y 14 y parcialmente los párrafos 15 a 20; y del Apartado II los párrafos 5 y 6. Señala también “que en el debate de convalidación del Decreto-ley, [...] la Consejera de Fomento y Vivienda habló de la situación de emergencia habitacional que sufre Andalucía, exponiendo que la finalidad del Decreto-ley es hacer frente a la misma, haciendo que las viviendas deshabitadas se alquilen y que bajen las rentas del alquiler”. Existe, pues, a su juicio, “una presentación explícita y razonada de los motivos que han sido tenidos en cuenta [...]. Con el Decreto-ley se trata de dar una respuesta normativa inmediata a una situación coyuntural producida por la crisis económica, estableciendo las bases normativas inmediatas que permitan dar solución al problema social planteado, sin necesidad de esperar a que se tramite el procedimiento legislativo”.

Resalta que la cámara andaluza sea unicameral, y que por ello necesite menos tiempo que las Cortes Generales para tramitar un proyecto de ley, podrá ser un factor más a valorar por el Tribunal para apreciar el presupuesto habilitante, pero no un factor que conlleve un requisito adicional de motivación que obligue a exponer de forma expresa por qué no se ha podido atender la situación de necesidad mediante el procedimiento legislativo. Además, que la unicameralidad del legislador no significa que el procedimiento legislativo no sea complejo y requiera un largo periodo de tiempo para su tramitación. Es más, este procedimiento consta de una comparecencia de los agentes sociales (art. 112 del Reglamento) que no existe en las Cortes Generales y que lo alarga notablemente. De hecho, su duración media, trámite de urgencia incluido, es de unos cuatro meses. No hay que olvidar tampoco, añade, que la posibilidad de seguir el procedimiento legislativo de urgencia o el de lectura única, o incluso de delegar la competencia legislativa plena en las Comisiones, vías calificadas en el recurso como "procedimientos legislativos extraordinariamente ágiles", dependen del Parlamento y no del Gobierno (STC 182/1997).

La situación de necesidad definida, a su juicio, se afronta con “un conjunto sistemático y heterogéneo de medidas que van desde las que buscan evitar desahucios por impago de hipotecas hasta todas las que, partiendo del concepto mismo de vivienda deshabitada del art. 25, pretenden movilizar el parque de viviendas deshabitadas susceptibles de arrendamiento”. Añade que “tanto el art. 53.1.a) como los arts. 1.3 y 25 forman parte de ese conjunto sistemático de medidas y sólo adquieren sentido desde la perspectiva global de la finalidad del nuevo marco jurídico fijado por el Decreto-ley del que los mismos forman parte. Por ello, la misma situación de urgencia y necesidad que justifica las restantes normas del Decreto-ley es aplicable a estos tres preceptos”, citando en su apoyo la STC 23/1993.

b) La Letrada del Parlamento alega, sobre los límites materiales, que la finalidad del art. 110 EAAnd “no es delimitar positivamente el ámbito material de actuación del Decreto-ley autonómico, mediante la enumeración de las materias que podrán ser reguladas o afectadas por él, sino que su finalidad es justamente la contraria. Es decir, delimitar negativamente el ámbito material del Decreto-ley”. Así, “las materias no citadas en este precepto podrán ser reguladas o afectadas por la legislación de urgencia; siempre claro está, y como no podía ser de otra manera, que estas materias estén incluidas en el ámbito material de las competencias legislativas de la Comunidad Autónoma. Es decir, “tiene un doble límite material: uno, general, que deriva del propio ámbito competencial de la Comunidad Autónoma y otro, específico, establecido en el art. 110 EAAnd”. La lectura de la demanda, en cambio, “implicaría la negación misma del Decreto-ley autonómico, ya que éste solo podría atender las situaciones de extraordinaria y urgente necesidad que se produjeran en el reducido ámbito de las materias enumeradas en el art. 110.1 EAAnd y, dentro del mismo, con el limitado margen de actuación que implica el término ‘afectar’ utilizado por este precepto [...]”.

Rechaza también que el Decreto-ley autonómico deba ajustarse a los límites materiales *ex* 86.1 CE porque el Estatuto de Autonomía no pueda alterar el régimen de garantías de los derechos fundamentales, pues, a su juicio, las garantías del derecho de propiedad como derecho del Título I de la Constitución se recogen en los arts. 33 y 53.1 CE y no en el art. 86 CE. A la vista de este régimen de protección, la única duda que cabe es si el Decreto-ley es una norma apta para cubrir la reserva de ley prevista en los arts. 33 y 53.1 CE, a lo que debe contestarse afirmativamente dado que ninguno de ellos hace mención expresa a la ley parlamentaria y que en nuestro sistema constitucional el hecho de que una materia esté reservada a la ley no excluye la intervención del Decreto-ley (SSTC 111/1983, FJ 11, y 182/1997, FJ8). Esta prohibición deriva, pues, del art. 86.1 CE, cuya finalidad no es prever el régimen de garantías de los derechos fundamentales del Título I de la Constitución, sino, por su contenido y ubicación en el Capítulo Segundo del Título III, fijar los contornos jurídicos en los que se desenvuelve la potestad propia del Gobierno del Estado de dictar normas con rango de ley, razón por la cual su régimen no es trasladable a los Decretos-leyes autonómicos. Subsidiariamente, aunque se estimase que el art. 86.1 CE es aplicable a la norma impugnada, esta parte sostiene que en este caso tampoco habría resultado afectado el derecho en cuestión, pues para ello sería necesario que aquélla “regule el régimen general” del mismo o “vaya en contra del contenido o elementos esenciales de alguno de estos derechos”.

c) Sobre la alegada afectación del derecho a la vivienda *ex* art. 25 EAAnd por los arts. 1.3, 25 y 53.1.a) de la Ley 1/2010, la Letrada del Parlamento destaca que la argumentación se

refiere al derecho de propiedad del art. 33 CE, no al derecho a disfrutar de una vivienda digna a que alude el art. 25 EAAnd, por lo que no guarda relación alguna con esta precisa impugnación.

Rechaza también la alegada lesión del art. 33 CE. Aduce que la expresión “contenido esencial” en el art. 1.3 alude, no a la previsión del art. 53.1 CE, sino al contenido del derecho de propiedad de la vivienda definido por el legislador según su función social (art. 33.2 CE). Deber destinar la vivienda a un uso habitacional (art. 1.3) y sus corolarios [arts. 25 y 53.1 a)], aparte de apoyarse en específicos mandatos constitucionales (arts. 39 y 47 CE), no hacen sino definir el contenido del derecho de propiedad según su función social, y ello no supone mutilar ningún derecho preexistente, ni privar a nadie de ningún derecho que tenga (STC 37/1987, FJ 2).

Razona igualmente que la idea de proporcionalidad no exige un juicio de idoneidad de las medidas, pues en rigor tal test procede desde dentro del derecho, contrastando las normas recurridas con el contenido esencial del derecho de propiedad. Niega, en ese sentido, que las normas impugnadas interfieran en el poder de disponer del propietario y eliminen sus facultades de disfrute, imponiendo el uso habitacional con exclusión de cualquier otro, pues tal deber no se impone en toda circunstancia sino solo si ese es el destino previsto en el ordenamiento jurídico, aparte de que el art. 25.4 prevé ciertas excepciones.

d) Esta parte estima que las normas recurridas no invaden la competencia estatal ex art. 149.1.8 CE, pues la definición del contenido de la propiedad privada conforme a su función social no es el núcleo de la legislación civil, sino que se fija por la ley sectorial que cuida del interés público a que se vincula cada propiedad (STC 37/1987, FFJJ 8 y 9). Compete a quien tenga atribuida la tutela de tal interés señalar las limitaciones y deberes inherentes a cada tipo de propiedad y en este caso los límites que imponen las normas recurridas al derecho de propiedad “tienen como finalidad preservar la efectividad del derecho a la vivienda regulado en esta ley. [...] Por ello, la competencia de la Comunidad Autónoma para dictarlos se encuentra amparada en el art. 56 EAAnd, que le atribuye competencia exclusiva en materia de vivienda”.

e) La Letrada del Parlamento considera asimismo que, aunque las normas impugnadas puedan tener repercusión económica, no por ello dejan de enmarcarse en la materia vivienda y pasan a hacerlo en el espacio reservado al Estado ex art. 149.1.13 CE, pues si bien el Tribunal ha reconocido que, al amparo de este título, el Estado puede aprobar normas de naturaleza económica sobre sectores en los que las Comunidades Autónomas hayan asumido competencias, “ello es ‘a condición de que el referido título competencial no alcance a incluir cualquier acción de naturaleza económica, si no posee una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general (SSTC 186/1988 y 133/1997), pues, de no ser así, se vaciaría de contenido una materia y un título competencial más específico (STC 21/1999, de 25 de febrero, FJ 5)”.

Para justificar que las normas recurridas, aun con cierta repercusión económica, recaen en la competencia autonómica de vivienda expone varios argumentos:

1) Invoca la STC 36/2012, que, a su juicio, “considera como criterios a tener en cuenta para que una norma pueda ser encuadrada en la materia de vivienda ‘el establecimiento de medidas que incidan directamente sobre la oferta inmobiliaria en régimen de alquiler o sobre los titulares de las viviendas ofertadas en arrendamiento, o sobre el nivel de los precios de las viviendas en régimen de alquiler’ (FJ 5), los cuales aluden a cuestiones que indudablemente pueden tener repercusiones económicas en el mercado inmobiliario”.

2) Niega que las normas recurridas tengan eficacia incisiva en la política económica general del Estado o en la reestructuración de la banca, pues “este Decreto-ley ha estado en vigor durante varios meses y ni se ha hundido el valor de los activos de la SAREB, ni ha tenido repercusiones en la reestructuración del sector bancario, ni en la economía española”.

3) Afirma que aquéllas “no contrarían ninguna directriz o acción emprendida por el Estado para la ordenación económica del sector de la vivienda. Y desde luego tampoco vulneran las Leyes 8 y 9/2012, de 30 de octubre y 14 de noviembre de 2012”, y resalta que “el escrito de interposición del recurso no cita ningún precepto de las mismas que resulte infringido o cuyos objetivos se hayan visto frustrados o impedidos por las normas impugnadas”.

8. El Pleno acordó, en providencia de 24 de septiembre de 2013, dar traslado al Abogado del Estado y a la Letrada del Parlamento de Andalucía del escrito de la Letrada de la Junta de Andalucía en que interesa el levantamiento de la suspensión de los preceptos objeto del recurso, concediéndoles un plazo de cinco días para exponer lo que considerasen conveniente.

9. El Abogado del Estado y la Letrada del Parlamento, en escritos de 3 y 7 de octubre de 2013, instaron respectivamente el levantamiento y el mantenimiento de la suspensión.

10. El Pleno, en el ATC 244/2013, de 22 de octubre, declaró la desaparición sobrevenida del objeto del incidente sobre levantar o mantener la suspensión del Decreto-ley 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda.

11. Mediante providencia de 12 de mayo de 2015 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 14 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. El presente proceso constitucional tiene por objeto resolver el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra el art. 1, por el que se 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, por las razones expuestas en los antecedentes, impugna los arts. 1.3, 25 y 53.1.a) por falta del presupuesto habilitante del Decreto-ley autonómico, por no respetar los límites materiales del Decreto-ley autonómico, por lesionar el contenido esencial del derecho de propiedad ex art. 33 CE y por invadir las competencias atribuidas al Estado por las cláusulas 1ª, 8ª y 13ª del art. 149.1 CE. Por otro lado, alega, con el pormenor descrito en los antecedentes, que la disposición adicional segunda es inconstitucional por discriminatoria y por desconocer la competencia atribuida al Estado por el art. 149.1.13ª CE. Las Letradas de la Junta y del Parlamento de Andalucía, del modo que consta en los antecedentes, se oponen a los motivos impugnatorios que sustentan este recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia, solicitan su desestimación íntegra.

2. Es necesario examinar, como preliminar, la incidencia que sobre el objeto del proceso produce la derogación del Decreto-ley 6/2013 por la ley 4/2013, de 1 de octubre, derogación que priva de todo efecto a los preceptos recurridos, como declaramos en el ATC 244/2013, de 22 de octubre.

Es constante doctrina de este Tribunal que en los recursos de inconstitucionalidad, por su carácter abstracto y finalidad de depuración del ordenamiento jurídico, la derogación de los preceptos legales recurridos hace que su objeto decaiga, salvo que el motivo en que se funde la inconstitucionalidad sea de carácter competencial, caso en que, para decidir si el objeto subsiste, debe examinarse si la derogación de tales normas conlleva la eliminación de la controversia o, por contra, al sustituirse por otros preceptos de contenido equivalente, aquélla continúa viva [por todas, STC 149/2012, de 5 de julio, FJ 2.b)].

El indicado criterio supone en este caso que desaparecen sobrevenidamente del objeto procesal el motivo impugnatorio que sostiene que los arts. 1.3, 25 y 53.1.a) no respetan el contenido esencial del derecho de propiedad ex art. 33 CE y el que afirma que la disposición adicional segunda es inconstitucional por discriminatoria, pues al no tener signo competencial no pueden acogerse a la excepción admitida por nuestra doctrina.



No ocurre lo mismo con el resto de motivos de inconstitucionalidad. De un lado, la ley 4/2013, al tiempo que derogaba los preceptos impugnados, los sustituía por otros que o bien son idénticos en su redacción y en su numeración [arts. 1.3, 25 y 53.1.a)] o bien han cambiado de un modo intrascendente al efecto de la controversia competencial suscitada en el recurso. Así, la disposición adicional segunda pasa a ser en la ley 4/2013 la disposición adicional primera, pero solo cambia para definir de un modo más amplio el interés social que justifica la expropiación del uso de la vivienda objeto del proceso de ejecución. En tales circunstancias cabe afirmar que la derogación de los preceptos impugnados no ha llevado consigo la desaparición sobrevenida de la controversia competencial que la demanda plantea en relación a las cláusulas 1ª, 8ª y 13ª del art. 149.1 CE. De otro, la derogación de normas legislativas de urgencia durante la pendencia del recurso de inconstitucionalidad dirigido contra ellas no excluye el control de este Tribunal sobre si al dictarlas se rebasó el marco constitucional impuesto a esta facultad del Gobierno (por todas, STC 68/2007, de 28 de marzo, FJ 4).

Por otro lado, en tanto que la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social, es el parámetro para examinar si los preceptos impugnados han invadido el ámbito competencial atribuido al Estado por el art. 149.1.13ª CE, se tendrá presente, de acuerdo con la doctrina constitucional acerca del *ius superveniens* en recursos de inconstitucionalidad (por todas, STC 5/2015, de 22 de enero), la redacción actualmente vigente, que resulta de la modificación parcial operada 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.

3. El decreto-ley autonómico es una fuente normativa con rango legal no prevista por la Constitución cuando define la organización territorial del Estado en su Título VIII. Son las modificaciones de los Estatutos de Autonomía posteriores a 2006 las que, en general, han atribuido la facultad de legislación de urgencia a los respectivos Consejos de Gobierno.

El Estatuto de Autonomía, en tanto que norma institucional básica de la Comunidad Autónoma (art. 147.1 CE), regula, como contenido necesario y reservado, su organización institucional [art. 147.2 c) CE; y, por todas, STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 4], que comprende entre otros aspectos las relaciones entre las distintas instituciones autonómicas y la atribución a cada una de ellas de los que sean sus poderes. El Estatuto de Autonomía, dentro de estos ámbitos, puede asignar al Consejo de Gobierno potestades normativas de mayor o menor alcance y, en caso de que lo haga, precisar las fuentes del Derecho a su disposición. Dada esta caracterización abierta del régimen autonómico y la función constitucional de los

Estatutos de Autonomía, la imprevisión en el Título VIII de la categoría del decreto-ley no puede verse como una prohibición sino como un espacio entregado a la libre configuración del legislador estatutario, a quien, al ordenar las instituciones de la Comunidad Autónoma, le cabrá optar por una separación más o menos rígida entre legislativo y ejecutivo, atribuyendo en su caso a este último la facultad de, en concretos supuestos, aprobar normas provisionales con rango de ley que adopten la forma de decreto-ley autonómico.

En el Título VIII no hay ningún elemento que vede al Estatuto esta concreta capacidad de conformar el sistema institucional autonómico. Por contra, el art. 153 a) CE, al disponer que el control de la actuación de los órganos autonómicos "se ejercerá por el Tribunal Constitucional [respecto] a la constitucionalidad de sus disposiciones normativas con fuerza de ley", admite que entre las fuentes primarias autonómicas se cuenten categorías distintas a la ley formal emanada del órgano legislativo.

4. Los Estatutos de Autonomía, dado que "son normas subordinadas a la Constitución" (STC 31/2010, FJ 3), están sujetos, no solo a su Título VIII, sino a aquélla en su integridad. El principio democrático es una de las reglas fundamentales que informan el Estado diseñado por la Constitución y, por tanto, es uno de los principios constitucionales aplicables a todos los poderes públicos que conforman el Estado en sentido amplio. Recogido expresamente en el art. 1.1 CE, supone que la función legislativa sea ejercida por las Cortes Generales o las Asambleas Legislativas, por ser sede de la representación del pueblo en su conjunto.

Este principio no ha impedido que este Tribunal, acerca del decreto-ley estatal, declare (por todas, 96/2014, de 12 de junio, FJ 5) que la "Constitución ha adoptado una solución flexible y matizada respecto del fenómeno del decreto-ley que, por una parte, no lleva a su completa proscripción en aras del mantenimiento de una rígida separación de los poderes, ni se limita a permitirlo de una forma totalmente excepcional en situaciones de necesidad absoluta, de modo que la utilización de este instrumento normativo se estima legítima 'en todos aquellos casos en que hay que alcanzar los objetivos marcados para la gobernación del país, que, por circunstancias difíciles o imposibles de prever, requieren una acción normativa inmediata o en que las coyunturas económicas exigen una rápida respuesta'".

Tampoco ha sido óbice para que la STC 111/1983, de 2 de diciembre, afirme que reducir el decreto-ley a la excepción "lleva en su seno el vaciamiento de la figura y la hace inservible para regular con mayor o menor incidencia cualquier aspecto concerniente a las materias incluidas en el Título I"; ni para que la STC 100/2012, de 8 de mayo, entre otras, señale que "la cláusula restrictiva del art. 86.1 CE («no podrán afectar...») debe ser entendida

de modo tal que ni reduzca a la nada el Decreto-ley, que es un instrumento normativo previsto por la Constitución «del que es posible hacer uso para dar respuesta a las perspectivas cambiantes de la vida actual» [...], ni permita que por Decreto-ley se regule el régimen general de los derechos, deberes y libertades del Título I, ni dé pie para que por Decreto-ley se vaya en contra del contenido o elementos esenciales de alguno de tales derechos”.

Dado que el decreto-ley en nuestro orden constitucional no está restringido a casos de excepción y que el régimen autonómico del Título VIII es deliberadamente abierto, confiando un amplio margen de configuración al texto estatutario, este Tribunal debe desechar que solo quepa esta modulación del principio democrático en el supuesto que prevé el 86.1 CE a favor del Gobierno y admitir que también tenga tales poderes de legislación urgente el Consejo de Gobierno si el Estatuto de Autonomía expresamente se los atribuye, bien entendido que la potestad atribuida al Gobierno del Estado por el art. 86 CE es más amplia. No es inconstitucional, por ello, la introducción general de esta categoría en las modificaciones de los Estatutos de Autonomía posteriores a 2006, máxime cuando en la actualidad, por contraste con el tiempo en que originariamente se adoptaron, han crecido notablemente las materias descentralizadas y, al cabo, son muchos más los objetivos gubernamentales y coyunturas económicas que, pudiendo exigir respuestas urgentes, se insertan en el espacio competencial autonómico.

5. El fundamento del principio democrático, que es la participación de los ciudadanos a través de sus representantes electos en la elaboración de las normas primarias, aunque no exige que el decreto-ley se conciba como una excepción, sí sufriría, en cambio, si la intervención de los órganos de gobierno en la función legislativa no se sujetase a estrictos límites. Así, la doctrina constitucional reseñada, a la vez que descarta confinar el fenómeno del decreto-ley en hipótesis excepcionales, lo somete a condicionantes importantes.

Los severos límites impuestos al decreto-ley por razón del principio democrático (arts. 1.1 CE), y por tanto exigibles también a las instituciones autonómicas, se reflejan en el art. 86.1 CE y son (a) que su uso se justifique por “un caso de extraordinaria y urgente necesidad” (art. 86.1 CE) relativo “a los objetivos marcados para la gobernación del país” (por todas, 96/2014, de 12 de junio), (b) que no afecte a las materias más definidoras de nuestro sistema constitucional (ordenamiento de las instituciones básicas del Estado; derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I; régimen de las Comunidades Autónomas; Derecho electoral general; y otras materias reservadas a una ley formal específica) y (c) que se disponga un control parlamentario posterior a fin de que el órgano

legislativo conserve una influencia decisiva sobre los contenidos normativos que se integran definitivamente en el ordenamiento jurídico. En este sentido, el ATC 104/2011, de 5 de julio, precisó que “el parámetro de control inmediato del decreto-ley andaluz ha de encontrarse en el art. 110 del EAAnd y no en el art. 86.1 CE, sin perjuicio de que el ejercicio de la competencia autonómica se encuentre también sometido a los límites materiales que impone dicho precepto constitucional, y, entre ellos, el de no poder afectar a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el título I de la Constitución”.

De acuerdo con lo razonado, un Estatuto de Autonomía no puede atribuir al Consejo de Gobierno autonómico poderes de legislación de urgencia que no estén sujetos, en lo que corresponda, a los límites consignados en el art. 86.1 CE como garantía del principio democrático. Y en todo caso el Tribunal Constitucional podrá, aplicando directamente el parámetro constitucional ínsito en dicho principio, controlar la constitucionalidad de la legislación de urgencia que pueda adoptar el citado Consejo de Gobierno.

Estos condicionantes son requerimientos mínimos que aseguran la intangibilidad del principio democrático (arts. 1.1 CE). Esta nota conlleva que el Estatuto de Autonomía, como norma llamada por el art. 147 CE a conformar la organización institucional de cada ente autonómico, definiendo los poderes del Consejo de Gobierno y de la Asamblea Legislativa así como su amplitud, podrá añadir otros o endurecer los existentes, con el propósito de preservar más intensamente la posición del parlamento autonómico. Cautelas y exclusiones adicionales, por tanto, que no derivan necesaria e ineludiblemente de aquel principio, sino que tienen apoyo inmediato en el poder de configuración del legislador estatutario. De este modo, el art. 110 EAAnd excluye del ámbito del decreto-ley “los derechos establecidos en este Estatuto”, límite que no está contenido en la prohibición de afectar derechos constitucionales ex art. 86.1 CE dado que, según nuestra doctrina, los derechos estatutarios tienen una naturaleza jurídica distinta, la de meras “directrices, objetivos o mandatos a los poderes públicos autonómicos” [SSTC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 15 c), y 31/2010, de 28 de julio, FFJJ 16 a 18].

De otra parte, a la hora de enjuiciar la concurrencia del presupuesto habilitante del art. 86.1 CE, esto es, la extraordinaria y urgente necesidad del Decreto Ley autonómico, este Tribunal deberá ponderar la competencia autonómica ejercida al efecto, pues la naturaleza y alcance de las competencias autonómicas hacen, en principio, menos necesario el recurso a la aprobación de normas legales de urgencia.

6. Aunque las exigencias mínimas del principio democrático son en esencia idénticas para todos los decretos leyes, pues siempre tutelan la participación del pueblo en su conjunto

mediante sus representantes electos en la adopción de normas primarias, la distinta realidad de referencia puede causar que uno u otro de esos requerimientos presenten matices o que, al ser precisados por este Tribunal, se le otorgue un mayor o menor alcance. Así, el carácter unicameral de las Asambleas Legislativas, así como su más reducido tamaño y menor actividad parlamentaria en comparación con la que se lleva a cabo en las Cortes Generales, determina que, incluso aun cuando cuente dicho procedimiento con trámites que no existen en las Cortes Generales, como la comparecencia de los agentes sociales (art. 112 del Reglamento del Parlamento de Andalucía), las medidas legislativas requeridas para solventar situaciones de necesidad podrán ser acordadas a través de leyes de un modo más rápido en las cámaras autonómicas.

El menor tiempo que requiere tramitar un proyecto de ley en una cámara autonómica es, dentro de la valoración conjunta de factores que implica el control externo del presupuesto que habilita a acudir al Decreto-ley, un elemento de la mayor importancia porque puede hacer posible que las situaciones de necesidad sean atendidas tempestivamente mediante la aprobación de leyes, decayendo así la necesidad de intervención extraordinaria del ejecutivo, con lo que dejaría de concurrir el presupuesto habilitante. Dicho factor temporal, por la virtualidad que afirmamos que tiene, habrá de ser ponderado por este Tribunal caso por caso con la vista puesta principalmente en la previsible duración efectiva del procedimiento legislativo y en el grado de inmediatez en la reacción normativa que, por razón de la materia afectada, requiere la situación de necesidad apreciada por el gobierno autonómico.

No procede, sin embargo, exigir al gobierno autonómico, para entender realizada la motivación de la situación de necesidad que le incumbe (por todas, STC 142/2014, de 11 de septiembre), una justificación expresa e individualizada de la inadecuación del procedimiento legislativo para atender a tiempo los objetivos gubernamentales. Lo que es necesario para que la legislación provisional del Gobierno se ajuste al presupuesto que la habilita es que describa la situación de necesidad de modo explícito y razonado, pero no que se refiera expresamente a todos y cada uno de los elementos determinantes de la misma, lo que no sería coherente con que la citada doctrina constitucional califique la decisión gubernativa de dictar un decreto-ley de “juicio político o de oportunidad” y defina la verificación de esta decisión que atañe al Tribunal como “control externo” a realizar mediante una “valoración conjunta de todos aquellos factores que determinaron al Gobierno a dictar la disposición legal excepcional”.

Este enfoque no resta virtualidad a la exigencia de que el decreto-ley responda a una situación de necesidad porque será en última instancia el Tribunal Constitucional quien valore, de acuerdo a tal control externo, si bien que en los términos más exigentes con que se

ha matizado para los supuestos en que son los gobiernos autonómicos quienes acuden a la legislación de urgencia, si en el caso concreto los objetivos gubernamentales reclaman una acción legislativa que se materialice “en un plazo más breve que el requerido para la tramitación de las Leyes” (por todas, STC 111/1983, de 2 de diciembre, FJ 6).

7. Delimitado el objeto procesal subsistente, y definidas las líneas generales del canon de enjuiciamiento y entre ellas la posibilidad de reconocimiento estatutario del decreto-ley autonómico, cabe resolver ya sobre las cuestiones de fondo. La representación del Gobierno alega como primer motivo de impugnación que el art. 1 del Decreto-ley impugnado, en la medida que da nueva redacción a los arts. 1.3, 25 y 53.1.a) de la ley autonómica 1/2010, se dictó sin que concurriera un “caso de extraordinaria y urgente necesidad”, que es el presupuesto que, conforme a lo dispuesto en el art. 110 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía (en adelante, EAAnd), habilita a la Junta de Andalucía para que pueda dictar este tipo de normas con rango de ley.

La interpretación de este presupuesto habilitante, dado que el art. 86.1 CE y el art. 110.1 EAAnd lo recogen como concreción necesaria del principio democrático (arts. 1.1 CE), puede y debe hacerse, aun con los matices ya indicados, conforme a la doctrina constitucional fijada en relación al art. 86.1 CE [*inter alia*, SSTC 182/1997, de 28 de octubre (FJ 3); 68/2007, de 28 de marzo (FJ 6); 137/2011, de 14 de febrero (FJ 4); y 51/2013, de 28 de febrero (FJ 3)]. En tales decisiones, “tras reconocer el peso que en la apreciación de la extraordinaria y urgente necesidad ha de concederse «al juicio puramente político de los órganos a los que incumbe la dirección del Estado», declaramos que [...] el concepto de extraordinaria y urgente necesidad que se contiene en la Constitución [es] «[...] la constatación de un límite jurídico a la actuación mediante decretos-leyes». Por ello mismo dijimos que es función propia de este Tribunal «el aseguramiento de estos límites [...]» (STC 68/2007, FJ 6). Dicha sentencia señaló también que la función que compete al Tribunal “es un control externo, en el sentido de que debe verificar, pero no sustituir, el juicio político o de oportunidad que corresponde al Gobierno (STC 182/1997, de 30 de octubre, FJ 3)” y que “implica que la definición por los órganos políticos de una situación de ‘extraordinaria y urgente necesidad’ sea explícita y razonada, y que exista una conexión de sentido o relación de adecuación entre la situación definida que constituye el presupuesto habilitante y las medidas que en el Decreto-ley se adoptan (STC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3)”.

a) Sobre el primer aspecto de ese control el Tribunal precisó que no se exige “que tal definición expresa de la extraordinaria y urgente necesidad haya de contenerse siempre en el

propio Real Decreto-ley, sino que tal presupuesto cabe deducirlo igualmente de una pluralidad de elementos [...] que son, básicamente, «los que quedan reflejados en la exposición de motivos de la norma, a lo largo del debate parlamentario de convalidación, y en el propio expediente de elaboración de la misma» (SSTC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 4; 182/1997, de 28 de octubre, FJ 4; 11/2002, de 17 de enero, FJ 4; y 137/2003, de 3 de julio, FJ 3), debiendo siempre tenerse presentes «las situaciones concretas y los objetivos gubernamentales que han dado lugar a la aprobación de cada uno de los Decretos-leyes enjuiciados» (SSTC 6/1983, de 4 de febrero, FJ 5; 182/1997, de 28 de octubre, FJ 3; 11/2002, de 17 de enero, FJ 4; y 137/2003, de 3 de julio, FJ 3)”. (STC 68/2007, FJ 6).

Aplicando esta doctrina la citada STC 68/2007 afirmó que “hablar de la «cambiante situación de la economía internacional» o de «nuevas oportunidades más variadas que... en etapas anteriores» supone la utilización de fórmulas rituales de una marcada abstracción y, por ello, de prácticamente imposible control constitucional”, por lo que apreció que la definición explícita y razonada del presupuesto habilitante faltaba. En cambio, el Tribunal (STC 6/1983, de 4 de febrero, FJ 5) ha estimado legítimo el uso de esta categoría normativa “en todos aquellos casos en que hay que alcanzar los objetivos marcados para la gobernación del país, que, por circunstancias difíciles o imposibles de prever, requieren una acción normativa inmediata o en que las coyunturas económicas exigen una rápida respuesta” y ha matizado (STC 137/2011, de 14 de septiembre, FJ 7) que “la valoración de la extraordinaria y urgente necesidad de una medida puede ser independiente de su imprevisibilidad e, incluso, de que tenga su origen en la previa inactividad del propio Gobierno siempre que concurra efectivamente la excepcionalidad de la situación”.

b) La otra vertiente de ese control - la conexión de sentido entre la situación de necesidad definida y las medidas para afrontarla - requiere detener la atención en dos aspectos de nuestra doctrina. De un lado, la STC 23/1993, de 21 de enero, FJ 5, apuntó que “en un conjunto sistemático de medidas tan variadas y heterogéneas como las del Decreto-ley objeto de la impugnación, no es fácil aislar uno u otro precepto que, en cuanto forman parte de un conjunto sistemático de medidas, adquieren sentido en su visión global, y no desde una perspectiva meramente aislada, desde la cual podría ser más cuestionable su justificación”, concluyendo que “en cuanto incluidas en un conjunto de medidas, de cuya urgencia y necesidad no se ha dudado, no cabe negar la existencia de presupuesto habilitante también para los concretos preceptos impugnados”.

De otro, la STC 237/2012, de 13 de diciembre, FJ 6, razonó que “no debe confundirse eficacia inmediata de la norma provisional con la ejecución instantánea de la misma. Sólo

aquella es un requisito ínsito en la definición constitucional del decreto-ley establecida en el art. 86.1 CE [...] en tanto que la celeridad de la completa ejecución estará en función de la naturaleza y complejidad de las propias medidas adoptadas en cada decreto-ley para hacer frente a la situación de urgencia”. En esta misma línea, el Tribunal ya declaró en la STC 29/1986, de 20 de febrero, FJ 2 C, que “[no] pued[e] afirmarse que, al no regular ella misma dichos planes y remitir a un futuro su elaboración, careciese su contenido de consecuencia por relación a las razones de extraordinaria y urgente necesidad que justificaron la adopción del Decreto-ley. De hecho, el Real Decreto-ley 8/1983, responde a la necesidad de regular con urgencia el marco jurídico para la elaboración inmediata de tales planes, marco jurídico entonces inexistente, sin el que no hubiesen podido aprobarse aquéllos..”.

8. Acerca de la primera dimensión de este control, en la exposición de motivos del Decreto-ley se afirma que “siendo, en este caso, finalidad propia de la vivienda la de propiciar la posibilidad de dar cumplimiento al derecho a disponer de un techo, bajo el que las personas puedan desarrollarse con normalidad dentro de la sociedad, su desocupación representa el mayor exponente del incumplimiento de la finalidad del bien y por tanto de su función social” y, más adelante, que “la defensa de la función social de la vivienda adquiere mayor relevancia en los actuales momentos que pueden ser calificados como de emergencia social y económica”, puntualizando que “Andalucía es una de las comunidades autónomas en la que mayor número de desahucios se han producido. Es un hecho acreditado el que la ausencia de residencia conlleva en la práctica la imposibilidad de ejercer otros derechos e impide a las personas afectadas realizarse tanto profesional como familiarmente y, en muchos casos, las condena a la exclusión y marginación social y económica. Al mismo tiempo, se incrementa el número de viviendas deshabitadas en Andalucía, así como el parque de viviendas no vendidas que quedan en poder de las entidades financieras”.

A continuación, luego de hacer una relación detallada de los datos oficiales de viviendas vacías (548.669), viviendas arrendadas (16,9%) y demanda de vivienda en arrendamiento en Andalucía (más de cincuenta mil unidades familiares), concluye que “de todos los factores expuestos, se deduce, de un lado, un desorbitado parque de viviendas sin uso o infrautilizado y de otro, una demanda insatisfecha, con una oferta insuficiente y a precios no adecuados, por lo que se hace urgente potenciar su uso, mediante las distintas medidas contempladas en este decreto ley, en un contexto de crisis económica como el que venimos padeciendo”.



Sigue la exposición de motivos del Decreto-ley reconociendo que “la intervención de las administraciones públicas competentes mediante el incremento del parque público de viviendas no puede satisfacer, por sí misma, las necesidades habitacionales de toda la población, máxime en un estado de crisis presupuestaria y financiera como la que nos envuelve. Es por ello que, una vez adoptadas las medidas que logren la mayor eficiencia y eficacia en la gestión del parque público de vivienda, deben dirigirse los esfuerzos hacia el efectivo cumplimiento de la función social de la propiedad promovida por particulares”. Y en este sentido razona que “los poderes públicos con competencia en materia de vivienda deben ocuparse urgentemente de la adversa situación descrita. [...] Para ello, es imprescindible desarrollar políticas que prioricen la adopción de medidas que tiendan a la puesta en el mercado de viviendas vacías y la rehabilitación sobre la construcción, en una clara apuesta por la sostenibilidad. Este decreto ley supone un compendio de iniciativas de actuación sobre la vivienda deshabitada [...] para que [...] se potencie el acceso a la vivienda desde el arrendamiento, dirigidas, fundamentalmente, a quienes no pueden mantener su vivienda por una situación de mayor endeudamiento sobrevenido”.

Por último, aunque referido a la disposición adicional segunda de este decreto ley, que declara de interés social la cobertura de necesidad de vivienda de las personas en especiales circunstancias de emergencia social incursas en procedimientos de desahucio, la exposición de motivos indica que “la razón de su inclusión en este decreto ley [...] atiende a la situación de emergencia social provocada por dramas humanos que han llegado a que sea el propio derecho a la vida el que se haya truncado como consecuencia de los desahucios decretados sobre la vivienda habitual. Ello, por sí mismo, compele a la más urgente reacción de los poderes públicos, en defensa del derecho a la vida y justifica la inclusión de la disposición adicional segunda en este decreto ley”.

9. Llegados a este punto procede analizar las razones en que la demanda basa la falta de presupuesto habilitante de la norma recurrida y, en primer lugar, la de que no se acredita la situación extraordinaria que justifique el uso del decreto-ley por el gobierno andaluz, pues éste se limita a señalar una coyuntura económica descrita con expresiones rituales y genéricas en el preámbulo de la norma y, en todo caso, aunque concurriese tal situación podría haberse atendido a tiempo mediante el iter legislativo, ya que cabe ejercitar la función legislativa autonómica más ágilmente que la estatal, pues los parlamentos territoriales son unicamerales y más reducidos que cada una de las Cámaras estatales, previendo incluso el reglamento

parlamentario la tramitación legislativa a través de procedimientos reducidos como el de urgencia (art. 98), el de aprobación en comisión (art. 134) o el de lectura única (art. 136).

A la vista de tales alegaciones y con un afán de síntesis:

a) Procede desestimar la alegación de que el ejecutivo andaluz identifica la situación de necesidad a que responde el Decreto-ley recurrido únicamente con expresiones genéricas y rituales, pues, ajustándonos al control externo que nos corresponde, constatamos que su exposición de motivos explicita que tal situación es la actual emergencia social y económica. No alude a la conveniencia de atajar una coyuntura económica indeterminada, sino que, como se detalló *ut supra*, afirma que la defensa de la función social de la vivienda que el Decreto-ley opera “adquiere mayor relevancia en los actuales momentos que pueden ser calificados como de emergencia social y económica”, esto es, “en un contexto de crisis económica como el que venimos padeciendo”. Además, la Exposición de Motivos concreta cuáles son sus efectos en el ámbito de la vivienda. Apunta que han aumentado los desahucios y que “la ausencia de residencia conlleva en la práctica la imposibilidad de ejercer otros derechos e impide a las personas afectadas realizarse tanto profesional como familiarmente y, en muchos casos, las condena a la exclusión y marginación social y económica”. Y, precisando más esta necesidad a la que atiende, razona que, dado el estado de crisis presupuestaria y financiera vigente, los poderes públicos no pueden extender el parque público de viviendas, haciéndose “imprescindible desarrollar políticas que prioricen la adopción de medidas que tiendan a la puesta en el mercado de viviendas vacías [...] para que [...] se potencie el acceso a la vivienda desde el arrendamiento”, necesidad sentida en particular por los más afectados por la “situación de mayor endeudamiento sobrevenido”.

Merece mención separada que la Exposición de Motivos apoye la inclusión de la disposición adicional segunda en “la situación de emergencia social provocada por dramas humanos que han llegado a que sea el propio derecho a la vida el que se haya truncado como consecuencia de los desahucios decretados sobre la vivienda habitual”. En esencia, se trata de la misma situación de necesidad aducida por el gobierno andaluz para justificar el resto de medidas adoptadas en el decreto-ley. Sin embargo, el Abogado del Estado no invoca la falta de presupuesto habilitante en relación a esta disposición, lo que implica reconocer que concurre una situación de necesidad que motiva la legislación de urgencia en relación a ese precepto, situación extraordinaria que es la misma en que el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía funda el resto de iniciativas aprobadas mediante el Decreto-ley impugnado, también las que su art.1 inserta en los arts. 1.3, 25 y 53.1.a) de la ley autonómica 1/2010, que son a las que el Abogado del Estado imputa la ausencia de presupuesto habilitante.

En conclusión, apreciamos, según el control externo que nos compete, que el gobierno andaluz ha cumplido con la exigencia de presentar explícita y razonadamente la situación extraordinaria que le habilita, conforme al art. 110 EAAnd, a usar los poderes de legislación de urgencia atribuidos estatutariamente.

b) La siguiente verificación que debe realizarse en el contexto de la primera objeción es si dicha situación podría haber sido atendida tempestivamente mediante la aprobación de una ley por el Parlamento andaluz. Si así fuera faltaría el presupuesto habilitante, pues el Decreto-ley es un instrumento del que es posible hacer uso para ordenar situaciones que “reclaman una acción legislativa inmediata, en un plazo más breve que el requerido para la tramitación de las Leyes” (por todas, STC 111/1983, de 2 de diciembre, FJ 6).

Trasladando al caso que enjuiciamos los criterios establecidos con carácter general en el fundamento jurídico 6, hay que partir de la materia en que el Decreto-ley recurrido incide y resolver en consecuencia qué grado de inmediatez en la reacción normativa era la requerida. Como destaca la exposición de motivos del decreto-ley impugnado, la materia afectada por la situación de necesidad a que se pretende dar respuesta es el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada (art. 47 CE). Se trata, por tanto, de una materia que, por su íntima conexión con la esfera individual de la persona y el libre desarrollo de la personalidad, es de la máxima relevancia, por lo que, aunque no lo diga expresamente, se deriva implícitamente de la exposición de motivos que dicha situación exige una acción normativa absolutamente inmediata, sin que la actuación pública orientada al logro de esos objetivos gubernamentales admita ningún retraso, ni siquiera la corta demora que conllevaría la tramitación legislativa particularmente ágil que caracteriza la aprobación de las leyes en las cámaras autonómicas.

El razonamiento anterior es suficiente para resolver, conforme al control externo que nos incumbe, que no cabe rechazar como abusiva o arbitraria la situación de extraordinaria y urgente necesidad que el gobierno autonómico, al efecto de dictar la legislación de urgencia cuya constitucionalidad se cuestiona en este proceso, ha apreciado en la actual crisis económica y en sus consecuencias sobre la vivienda.

Las precedentes consideraciones conducen al rechazo de la objeción inicial de la primera pretensión formulada por la parte recurrente.

10. La demanda también niega que concurra el presupuesto habilitante porque, a su juicio, las medidas legislativas contenidas en los arts. 1.3, 25 y 53.1 a) de la Ley andaluza 1/2010, en la redacción dada por la norma recurrida, no guardan un nexo adecuado con la situación de necesidad definida, pues la efectiva aplicación del sistema de sanciones a que se

encamina todo el modelo diseñado en el Decreto-ley necesitaría más de un año, ya que con carácter previo se han de tramitar el largo y complejo procedimiento de declaración de vivienda deshabitada (arts. 33 y ss de la Ley andaluza 1/2010), que no se puede iniciar hasta que una vivienda se repute deshabitada por haber transcurrido más de seis meses.

En este punto, ha de partir nuestro análisis de que el deber de destinar de forma efectiva el bien al uso habitacional previsto por el ordenamiento (art. 1.3) y el concepto de vivienda deshabitada (art. 25) son medidas que no solo sirven de base al sistema sancionador que gira en torno a tipificar como infracción muy grave “no dar efectiva habitación a la vivienda en los términos establecidos en el art. 25, siempre que el titular de la misma sea una persona jurídica” [art. 53.1.a)], sino también a toda la serie de actuaciones de fomento del Capítulo III del Título VI (“De las actuaciones de fomento para evitar la existencia de viviendas deshabitadas”), concretamente a las medidas de intermediación en el mercado del arrendamiento de viviendas del art. 44, al aseguramiento de riesgos del art. 45, a las medidas fiscales del art. 46 y a las subvenciones para las personas propietarias y arrendatarias y para entidades intermediarias del art. 47, medidas de cuya relación con la situación de urgencia y necesidad no se duda.

En fin, los arts. 1.3, 25 y 53.1 a) de la Ley andaluza 1/2010, en la redacción dada por la norma recurrida, son elementos que junto con otros integran un programa de acción dirigido a movilizar el parque de viviendas deshabitadas susceptibles de arrendamiento, como un medio para afrontar la situación de emergencia habitacional definida por el legislador como presupuesto habilitante del ejercicio de sus facultades de legislación provisional. Por ello, cabe concluir que “en cuanto incluidas en un conjunto de medidas, de cuya urgencia y necesidad no se ha dudado, no cabe negar la existencia de presupuesto habilitante también para los concretos preceptos impugnados” (STC 23/1993, de 21 de enero, FJ 5).

Lo anterior es suficiente para rechazar la segunda objeción de la demanda, pero aun cuando procediera analizar por separado la conexión de sentido entre las medidas adoptadas y la situación de necesidad descrita no cabría excluirla en virtud del argumento ofrecido por el Abogado del Estado. Se opone a ello que, como sucedía en las SSTC 29/1986, de 20 de febrero, y 237/2012, de 13 de diciembre, el decreto-ley impugnado tiene eficacia inmediata aunque su completa ejecución se demore en función de la naturaleza y complejidad de las acciones en él previstas. En efecto, los preceptos recurridos responden a la necesidad de regular con urgencia el marco jurídico necesario para poner en marcha el programa de acción orientado a movilizar el parque de viviendas deshabitadas susceptibles de arrendamiento, marco jurídico entonces inexistente y sin el que no se podría ejecutar dicho programa.

11. El tercer argumento esgrimido en el escrito de recurso para afirmar la falta del presupuesto habilitante del Decreto-ley recurrido es la posibilidad de conseguir el fin que con él se persigue mediante mecanismos previstos ya en la legislación vigente (Real Decreto-ley 27/2012, de 15 de noviembre, derogado, tras ser tramitado como proyecto de ley, por la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social). Procede rechazar esta alegación porque, como puso de relieve la STC 142/2014, de 11 de septiembre, cuando concurre, como en este caso, una situación de extraordinaria y urgente necesidad todos los poderes públicos que tengan asignadas facultades de legislación provisional y competencias sustantivas en el ámbito material en que incide tal situación de necesidad pueden reaccionar normativamente para atender dicha situación, siempre claro está que lo hagan dentro de su espectro competencial. El hecho que el legislador estatal haya aprobado, invocando al efecto sus competencias, medidas legislativas para satisfacer tal necesidad no es razón para impedir que otro legislador haga lo propio dentro de las suyas. Por ello, esta última objeción relativa al presupuesto habilitante se reconduce a si la Junta de Andalucía tiene competencia en la materia sobre la que recaen las medidas discutidas.

12. El segundo motivo de impugnación consiste en que los arts. 1.3, 25 y 53.1 a) de la Ley andaluza 1/2010, en la redacción dada por el decreto-ley recurrido, al afectar, a su juicio, a contenidos esenciales del derecho de propiedad (art. 33 CE), rebasan los límites materiales que derivan para los decretos-leyes del gobierno andaluz de los arts. 110 EAAnd y 86 CE.

El art. 110 EAAnd dispone que el Consejo de Gobierno, en caso de extraordinaria y urgente necesidad, podrá dictar normas legislativas provisionales en forma de decreto-ley, pero las mismas “no podrán afectar a los derechos establecidos en este Estatuto, al régimen electoral, ni a las instituciones de la Junta de Andalucía”. Resulta patente, por tanto, que no contiene prohibición expresa, a diferencia de lo que hace el art. 86 CE en relación con la legislación provisional del Gobierno, de afectar a los derechos constitucionales, entre los que se cuenta el derecho de propiedad. Ahora bien, según hemos adelantado, el principio democrático (arts. 1.1 CE), que es una de las “reglas y principios constitucionales aplicables a todos los poderes públicos que conforman el Estado entendido en sentido amplio” (*inter alia*, STC 116/1994, de 18 de abril), aun no siendo obstáculo para que el ejecutivo autonómico disponga, si así ha sido apoderado expresamente por el texto estatutario, de facultades legislativas en situaciones de necesidad, reclama, eso sí, que tales poderes y su ejercicio estén

sujetos a los estrictos límites que, como concreción de ese principio, impone el art. 86.1 CE al decreto-ley.

En definitiva, por el motivo expuesto, la condición establecida en el art. 86.1 CE de que los decretos-leyes “no podrán afectar [...] a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I” se proyecta sobre la facultad del ejecutivo andaluz de aprobar decretos-leyes y por ello es parámetro de constitucionalidad de los que dicte. Dicha condición, en tanto que esta es su naturaleza, alcanza como un requerimiento mínimo a todas las instituciones del Estado en su conjunto, entre ellas las Comunidades Autónomas.

Nuestro enjuiciamiento relativo a este parámetro de constitucionalidad debe partir de que “afectar” derechos constitucionales es, según nuestra doctrina, una noción restringida, pues la STC 111/1983, de 2 de diciembre, FJ 8, sostuvo que “la cláusula restrictiva del art. 86.1 C. E. («no podrán afectar...») debe ser entendida de modo tal que ni reduzca a la nada el Decreto-ley, [...] ni permita que por Decreto-ley se regule el régimen general de los derechos, deberes y libertades del Título I, ni dé pie para que por Decreto-ley se vaya en contra del contenido o elementos esenciales de alguno de tales derechos”. La misma concepción estricta de la afectación de derechos constitucionales la hemos reiterado, entre otras, en las SSTC 60/1986, de 20 de mayo, FJ 4; 182/1997, de 18 de octubre, FJ 6; 137/2003, de 3 de julio, FJ 6; 108/2004, de 30 de junio, FJ 7, y 329/2005, de 15 de diciembre, FJ 8. En todas ellas, de uno u otro modo, se añade que el “examen de si ha existido ‘afectación’ por el Decreto-ley de un derecho o libertad regulado en el título I de la Constitución [...] exigirá tener en cuenta la configuración constitucional del derecho o deber afectado en cada caso y la naturaleza y alcance de la concreta regulación de que se trate” (SSTC 329/2005, de 15 de diciembre, FJ 8).

13. Partiendo del acervo doctrinal reseñado podemos abordar esta segunda impugnación, que se dirige principalmente contra el art. 1.3 de la ley autonómica 1/2010, en la redacción que le da el art. 1 del Decreto-ley impugnado, que es la siguiente:

3. Forma parte del contenido esencial del derecho de propiedad de la vivienda el deber de destinar de forma efectiva el bien al uso habitacional previsto por el ordenamiento jurídico, así como mantener, conservar y rehabilitar la vivienda con los límites y condiciones que así establezca el planeamiento y la legislación urbanística.

Procede excluir de nuestro enjuiciamiento el último inciso del precepto: “así como mantener, conservar y rehabilitar la vivienda con los límites y condiciones que así establezca el planeamiento y la legislación urbanística”, pues el Abogado del Estado, a pesar de dirigir la

impugnación contra todo el precepto, ningún razonamiento destina a sostener la inconstitucionalidad de esta parte [por todas, STC 22/2012, de 16 de febrero, FJ 2 b)].

Este precepto legal, en la parte a la que debe ceñirse nuestro enjuiciamiento, impone al propietario de una vivienda “el deber de destinar de forma efectiva el bien al uso habitacional previsto por el ordenamiento jurídico”. El derecho constitucional afectado es, por tanto, el de propiedad privada (art. 33 CE), que “se configura y protege, ciertamente, como un haz de facultades individuales sobre las cosas, pero también, y al mismo tiempo, como un conjunto de deberes y obligaciones establecidos, de acuerdo con las Leyes, en atención a valores o intereses de la colectividad, es decir, a la finalidad o utilidad social que cada categoría de bienes objeto de dominio esté llamada a cumplir” (STC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 2).

La previsión contenida en el precepto impugnado, más que delimitar un concreto sistema urbanístico o una determinada política de vivienda, se dirige a precisar el haz de facultades que integra este tipo de derecho de propiedad privada y, al mismo tiempo, a definir la función social del mismo, que son, como hemos visto, los dos elementos básicos que conforman el derecho de propiedad. En cuanto a lo primero, el art. 1.3, en lugar de ceñirse a precisar los usos posibles de las edificaciones según el lugar en que se ubiquen dentro de la ciudad o a disciplinar el sector de la vivienda, se endereza a establecer que el único uso posible de un determinado tipo de bienes debe realizarse de un modo efectivo, con la influencia consecutiva que esa imposición tiene también sobre el poder de disposición, dado que se reducirá notablemente el mercado de compradores y cambiarán las condiciones en que éstos estarán dispuestos a adquirir el bien. Respecto a lo segundo, al deber impuesto en el art. 1.3 subyace una cierta definición de la función social de la propiedad de esta clase de bienes, como se desprende de la Exposición de Motivos donde se lee que “siendo [...] finalidad propia de la vivienda la de propiciar la posibilidad de dar cumplimiento al derecho a disponer de un techo [...] su desocupación representa el mayor exponente del incumplimiento de la finalidad del bien y por tanto de su función social”.

Se trata, en conclusión, y a diferencia de las SSTC 111/1983 y 329/2005, de una regulación directa y con vocación de generalidad de las vertientes individual e institucional del derecho de propiedad sobre la vivienda, y no de la disciplina de un sector material en el que dicho derecho constitucional pueda incidir, como por otra parte se deriva de la propia dicción de la norma andaluza al señalar que el deber de uso efectivo del bien “forma parte del contenido esencial del derecho de propiedad de la vivienda”, expresión que no alude al concepto homónimo del art. 53.1 CE, pues es obvio que esa noción no puede ser precisada por el legislador sino que le vincula, así como que “no determina la Constitución cuál sea este

contenido esencial de los distintos derechos y libertades, [de modo que] las controversias que al respecto puedan suscitarse han de ser resueltas por este Tribunal” (STC 37/1981, de 16 de noviembre, FJ 2) conforme a los criterios enunciados en su jurisprudencia (por todas, SSTC 11/1981, de 8 de abril, FJ 8; y 112/2006, de 5 de abril, FJ 10). Debe entenderse, por el contrario, que viene a reconocer que el deber que impone es una regulación directa del derecho de propiedad de un tipo de bienes y que tiene por objeto aspectos esenciales del mismo.

Por todo lo razonado, debemos concluir que el art. 1.3 concurre a establecer el régimen general del derecho de propiedad de la vivienda y dentro de él uno de sus elementos esenciales, lo que, por implicar “afectación” del mismo en el sentido que a este concepto le atribuye la doctrina constitucional, está vedado a esta modalidad de disposición con fuerza de ley. Esta conclusión no significa que la configuración constitucional del derecho de propiedad impida al legislador restringir de ese modo la amplitud de las facultades de uso y disposición del propietario de vivienda, análisis que no procede desarrollar en este momento, sino que el precepto impugnado disciplina un espacio normativo vedado al decreto-ley y reservado a la ley formal, por lo que es inconstitucional y nulo por contravenir uno de los límites materiales del decreto-ley, que deriva del principio democrático que el apartado 1 del art. 1 CE impone a todas las instituciones del Estado en su conjunto y se refleja en el art. 86.1 CE como requerimiento mínimo, por lo que el precepto autonómico establece un contenido del derecho de propiedad de la vivienda que lo afecta, en el sentido del art. 86.1 CE, y por tanto entra a regular un ámbito excluido del decreto-ley y pretende delimitar un contenido esencial para lo que ningún legislador es competente.

El Abogado del Estado solicita que, por conexión, sean declarados inconstitucionales por este mismo motivo los arts. 25 y 53.1. a) de la ley autonómica 1/2010, en la redacción que le da el art. 1 del Decreto-ley impugnado. Resulta claro que el art. 53.1.a), al tipificar como infracción muy grave el “no dar efectiva habitación a la vivienda” en los casos que prevé, solo adquiere sentido a partir del deber del propietario de la vivienda de destinarla de un modo efectivo a habitación regulado en el art. 1.3, de modo que la vulneración de los límites materiales del decreto-ley que hemos apreciado en relación a éste es igualmente predicable de dicho art. 53.1.a), por lo que también debe ser declarado inconstitucional y nulo.

Una conclusión distinta debemos alcanzar respecto al art. 25, en tanto que la vivienda deshabitada, cuyo concepto este precepto define, es una categoría que, en la configuración normativa que el art. 1 del Decreto-ley impugnado hace de la ley autonómica 1/2010, es la pieza central de las actuaciones de fomento reguladas en el Capítulo III del Título VI, que



según su art. 42 están orientadas a “asegurar el cumplimiento efectivo del destino de la vivienda al uso legalmente establecido de dar habitación”, debiendo entenderse, una vez anulados por inconstitucionales los arts. 1.3 y 53.1.a), que el cumplimiento efectivo del uso habitacional de la vivienda no es un deber del propietario sino un objetivo que persigue el poder público mediante su política de vivienda. En este contexto la definición que el art. 25 contiene de vivienda deshabitada es instrumental de esa actividad de fomento en materia de vivienda y, por tanto, en lugar de contener una regulación directa y con vocación de generalidad del derecho de propiedad proyectado sobre viviendas, se incardina claramente en la conformación de una política de vivienda al señalar: “se considera vivienda toda edificación que, por su estado de ejecución, cuente con las autorizaciones legales para su efectiva ocupación o que se encuentre en situación de que se soliciten las mismas y que, conforme al planeamiento urbanístico de aplicación, tenga como uso pormenorizado el residencial o tenga autorizado el uso residencial mediante la correspondiente licencia urbanística de cambio de uso, en suelo clasificado como urbano o urbanizable. Lo anterior se entenderá sin perjuicio del deber de solicitar dichas autorizaciones”.

Es cierto que el apartado 2 del art. 25 presume “que la vivienda no está habitada cuando no se destine efectivamente al uso residencial previsto por el ordenamiento jurídico”, pero esta referencia, una vez anulado el art. 1.3 y el art. 53.1.a), y atendiendo a que su única virtualidad será en relación a las actuaciones de fomento indicadas, no puede entenderse como el corolario de un deber de destinar efectivamente la vivienda a un uso habitacional, sino como la mera constatación fáctica de que la vivienda no está habitada efectivamente.

No obstante, dado que los apartados 5 y 6 del art. 25 contienen normas referidas directamente a complementar lo dispuesto en el art. 53.1.a), dichos apartados han de seguir la misma suerte que este último precepto y, por ello, ser declarados inconstitucionales y nulos al señalar: “5. Las viviendas deshabitadas de titularidad de personas físicas no serán objeto del ejercicio de la potestad sancionadora, en los términos establecidos en el artículo 53.1.a)” y “6. En orden al ejercicio de la potestad sancionadora, sólo se considerará vivienda deshabitada, a los efectos previstos en el artículo 53.1.a) de esta Ley, aquella cuya titularidad corresponda a una persona jurídica, constituida regular o irregularmente. Por titularidad se entenderá aquella que recaiga, tanto sobre el pleno dominio de la vivienda como sobre una participación mayoritaria en un condominio sobre la misma. A estos efectos, no será aplicable la exclusión prevista en la letra b) del apartado 4”, concerniente a viviendas de personas físicas cuyo uso sea de esparcimiento o recreo.

14. Este motivo de impugnación referido a los límites materiales del Decreto-ley autonómico tiene otra parte completamente independiente de la considerada en los dos fundamentos jurídicos anteriores, en la que los recurrentes sostienen que los preceptos impugnados, al afectar a su juicio al derecho a la vivienda contenido en el art. 25 EAAnd, rebasan los límites materiales que derivan para los decretos-leyes del gobierno andaluz del art. 110 EAAnd, en la medida que éste prevé que el decreto-ley autonómico “no podrá afectar a los derechos establecidos en este Estatuto”. Para fundamentar esta vulneración se afirma que los preceptos impugnados, dado que imponen a los propietarios de las viviendas radicadas en Andalucía el deber de destinarlas a un determinado uso, alteran de manera evidente lo que es el contenido propio del derecho de propiedad.

Basta para rechazar esta alegación con destacar que el derecho a una vivienda digna recogido en el art. 25 EAAnd, que más que un derecho subjetivo es un mandato a los poderes públicos autonómicos [SSTC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 15 c); 31/2010, FJ 16; y 110/2011, de 22 de junio, FJ 5], garantiza la posición jurídica del ciudadano que necesita un lugar donde vivir y no la del propietario de la vivienda, interés este último que no está amparado por el contenido del art. 25 EAAnd sino por el derecho de propiedad recogido en el art. 33 CE. Es claro, por tanto, que la afectación que arguyen los recurrentes podría incidir en el derecho de propiedad (art. 33 CE), cuestión que como hemos razonado queda sobrevenidamente fuera del objeto de este proceso constitucional, pero en ningún caso en la situación jurídica tutelada por el art. 25 EAAnd, de modo que no existe vulneración del referido límite material que impone el art. 110 EAAnd en relación al art. 25 EAAnd.

15. Resta aún resolver sobre si los preceptos recurridos, por disponer que forma parte del contenido del derecho de propiedad que recae sobre viviendas el deber de destinarlas de forma efectiva al uso habitacional previsto en el ordenamiento, desconocen las competencias del Estado en materia de condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales (art. 149.1.1 CE) y de legislación civil (art. 149.1.8ª CE), pero solo haremos este análisis en relación a parte del art. 25, pues sus apartados 5 y 6 y los arts. 1.3 y 53.1.a), según ya hemos declarado, son inconstitucionales y nulos por rebasar los límites materiales del decreto-ley.

El art. 25 no hace otra cosa que definir el concepto de vivienda deshabitada por referencia al dato fáctico de que no haya estado dedicada efectivamente a uso habitacional durante un cierto plazo, al tiempo que esta categoría no tiene más transcendencia que convertir a tales viviendas en destinatarias de las políticas de fomento que se regulan en los

arts. 42 y ss de la misma norma autonómica. Así interpretado, los apartados del art. 25 a los que ceñimos nuestro enjuiciamiento no regulan el derecho de propiedad de la vivienda sino la actividad de fomento orientada al objetivo, establecido por el legislador autonómico en virtud de su competencia en materia de vivienda (art. 56 EAAnd), consistente en que las viviendas ubicadas en Andalucía se destinen efectivamente al uso habitacional previsto por el ordenamiento jurídico.

De este modo, las alegaciones de los recurrentes, centradas en que dichos apartados del art. 25 lesionan el ámbito normativo reservado al Estado porque, al disciplinar el derecho de propiedad de la vivienda, invaden las competencias que le atribuyen los números 1 y 8 del art. 149.1 CE, deben ser desechadas en tanto que, como se ha expuesto, ese precepto no hace tal cosa, sin necesidad, por tanto, de entrar a considerar cuál es el contenido y alcance de estas competencias estatales en relación al derecho de propiedad.

16. Por último, el Abogado del Estado sostiene que 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 la redacción dada en virtud del Decreto-ley 6/2013, y la disposición adicional segunda de este Decreto-ley son inconstitucionales por invadir la competencia estatal ex art. 149.1.13 CE.

En la demanda se alega, de un lado, que una línea esencial de la política económica del Estado es reorganizar el sistema financiero y recapitalizar las entidades de crédito como medio para que fluya el crédito y se retome la senda de crecimiento económico y, de otro, que la SAREB es pieza esencial en ese complejo proceso, tal y como resulta de la Ley 8/2012, de 30 de octubre, sobre saneamiento y venta de los activos inmobiliarios del sector financiero, y de la Ley 9/2012, de 14 de noviembre, de reestructuración y resolución de entidades de crédito. A ello se añade que, según los documentos adjuntos a la demanda, las medidas adoptadas en los preceptos impugnados restan valor a la cartera de inmuebles que gestiona la SAREB y dificultan el objetivo de desinversión en las mejores condiciones posibles que tiene asignado, con lo cual comprometen gravemente la reestructuración del sector financiero español.

Las Letradas de la Junta de Andalucía niegan que las normas recurridas tengan incidencia en la eficacia de la referida actuación estatal en materia de política económica, como exige a su juicio la STC 37/1987 (FJ 7) para que se repute vulnerado el art. 149.1.13 CE. La Letrada del Parlamento de Andalucía sostiene, además de lo anterior, que los preceptos recurridos no regulan aspectos del sistema financiero sino instrumentos de la política andaluza de vivienda. Añade, específicamente en relación a la disposición adicional

segunda, que no puede entenderse contraria a las directrices estatales relativas al sistema financiero porque, de un lado, el propio Estado regula un mecanismo similar en el Real Decreto-ley 27/2012 y, de otro, el alcance de la norma autonómica, al prever de un modo acotado los beneficiarios de la misma, es muy limitado, lo que impide que pueda poner en riesgo la eficacia de tales directrices.

Dejando a un lado los arts. 1.3 y 53.1.a) y los apartados 5 y 6 del art. 25, que ya han sido declarados inconstitucionales por rebasar los límites materiales del decreto-ley autonómico, examinaremos este motivo de impugnación en relación al resto del art. 25 y a la disposición adicional segunda.

En cuanto al primero de ellos podemos desestimar desde un principio el motivo impugnatorio, pues el art. 25, interpretado en el sentido ya indicado, se limita a definir el concepto de vivienda deshabitada a partir del dato fáctico de su no ocupación efectiva y este concepto no es más que un instrumento de la política autonómica de fomento de la vivienda en alquiler que no puede producir el resultado de disminuir el valor de la cartera de inmuebles de la SAREB en que se basa la alegación del Abogado del Estado, pues, al ser la participación en tales actuaciones de fomento del alquiler meramente voluntaria, la declaración de vivienda deshabitada regulada en el art. 25 no conlleva, ni directa ni indirectamente, imposición de multa alguna o sujeción a obligaciones de otro tipo, ni puede sostenerse tampoco que dificulte la venta de estos inmuebles que exige el objetivo de desinversión en las mejores condiciones posibles que tiene señalado la SAREB.

La disposición adicional segunda del Decreto-ley 6/2013, por el contrario, sí contiene una regulación obligatoria al declarar el interés social a efectos expropiatorios de la cobertura de necesidad de vivienda de personas en especiales circunstancias de emergencia social, por lo que debemos analizar si es inconstitucional por desconocer la competencia exclusiva estatal ex art. 149.1.13 CE. En realidad, lo que el Abogado del Estado alega, y este Tribunal ha de examinar, es que la disposición recurrida, dictada en ejercicio de la competencia autonómica en materia de vivienda (art. 56 EAAnd), interfiere en el modo en que el Estado ha ejercido su competencia en materia de bases de la planificación general de la economía, lo que en última instancia supondría un menoscabo del ámbito competencial reservado al Estado.

La resolución de esta cuestión, tal como ha quedado delimitada, requiere que nuestro enjuiciamiento atravesase dos fases. De un lado, debemos verificar que las medidas que se consideran obstaculizadas por la norma autonómica sean correcto ejercicio de la competencia exclusiva estatal ex art. 149.1.13 CE. De ser así, será necesario abordar, de otro lado, que la disposición impugnada signifique una dificultad para la realización efectiva de aquéllas.

17. Sobre el alcance de la competencia exclusiva estatal ex art. 149.1.13 CE cuando se trata del sector financiero la STC 235/1999, de 20 de diciembre, afirma que "habida cuenta de la relevancia que presenta el sistema financiero para el funcionamiento de la economía en su conjunto, la presencia de una regla competencial específica, como es, en lo que ahora exclusivamente interesa, la relativa a la ordenación del crédito y la banca, no puede significar el completo desplazamiento de la regla competencial atinente a la planificación general de la actividad económica. Al respecto, este Tribunal ha declarado en repetidas ocasiones que dentro de la competencia de «ordenación general de la economía» tienen cabida «las normas estatales que fijan las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, así como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector»" (FJ 2).

También es reiterada doctrina constitucional que el Estado al amparo del art. 149.1.13 CE puede aprobar normas de naturaleza económica sobre diversos sectores en los que las Comunidades Autónomas hayan asumido competencias "a condición de que el referido título competencial no alcance a incluir cualquier acción de naturaleza económica, si no posee una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general (SSTC 186/1988 y 133/1997)"(STC 21/1999, de 25 de febrero, FJ 5), y a reserva de que el uso que haga el Estado de esta atribución transversal no agote el título competencial más específico que incumbe a la Comunidad Autónoma (por todas, STC 34/2013, de 14 de febrero, FJ 12).

A la luz de esta doctrina, constatamos, por un lado, que la situación de los balances de los bancos y la dificultad de acceso al crédito por empresas y consumidores han determinado que el Gobierno, en los últimos años, haya priorizado la reorganización y recapitalización del sector financiero como línea esencial de su política económica. Este objetivo general ha sido perseguido por el Gobierno mediante varias acciones singulares relacionadas directamente con las entidades de crédito, como, en lo que hace a los mercados hipotecarios, aumentar muy notablemente las exigencias de cobertura para las exposiciones bancarias al segmento de negocio que gira en torno a los préstamos a la compra de vivienda garantizados con hipoteca sobre la misma (Reales Decretos leyes 2/2012 y 18/2012) o firmar con la Unión Europea un Memorando de Entendimiento el 20 de julio de 2012 por el que el sistema financiero español recibía asistencia financiera externa para reforzar la solvencia de las entidades con déficit de capital, debilitada por la generalizada pérdida de valor de las garantías hipotecarias obrantes en sus activos.

Por otra parte, 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 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. Su disposición final tercera invoca como amparo competencial, entre otras, la regla del art. 149.1.13 CE y su preámbulo se inicia exponiendo que “la atención a las circunstancias excepcionales que atraviesa nuestro país, motivadas por la crisis económica y financiera, en las que numerosas personas que contrataron un préstamo hipotecario para la adquisición de su vivienda habitual se encuentran en dificultades para hacer frente a sus obligaciones, exige la adopción de medidas que, en diferentes formas, contribuyan a aliviar la situación de los deudores hipotecarios”.

Como una de estas medidas, el art. 1, en la redacción que le da el Real Decreto-ley 1/2015, prevé que “hasta transcurridos cuatro años desde la entrada en vigor de esta Ley, no procederá el 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 los supuestos de especial vulnerabilidad y en las circunstancias económicas previstas en este artículo”.

Una segunda acción orientada a este objetivo se halla en la disposición adicional primera, que encomienda al Gobierno “que promueva con el sector financiero la constitución de un fondo social de viviendas propiedad de las entidades de crédito, destinadas a ofrecer cobertura a aquellas personas que hayan sido desalojadas de su vivienda habitual por el impago de un préstamo hipotecario cuando concurren las circunstancias previstas en el art. 1 de esta Ley. Este fondo social de viviendas tendrá por objetivo facilitar el acceso a estas personas a contratos de arrendamiento con rentas asumibles en función de los ingresos que perciban. En el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de esta Ley se podrá valorar la ampliación del ámbito de cobertura del fondo social de viviendas a personas que se encuentren en circunstancias de vulnerabilidad social distintas a las previstas en el art. 1 de esta Ley”. Este Fondo se creó mediante Convenio firmado el 17 de enero de 2013 y la Comisión de Seguimiento y Coordinación del mismo, en reunión celebrada el día 9 de mayo

de 2014, amplió las circunstancias que determinan los beneficiarios al objeto de facilitar el acceso al Fondo a otras personas o grupos que puedan resultar socialmente vulnerables.

Estas previsiones tienen una conexión relevante con el objetivo de normalizar los mercados hipotecarios y con ello asentar el funcionamiento del sistema financiero. La primera de ellas porque, aunque prevé una cierta ineficacia del procedimiento de ejecución hipotecaria, lo hace a través de un mecanismo ordenado, que se caracteriza por su limitación en el orden temporal y en la delimitación de sus ámbitos objetivo y subjetivo. En efecto, no podemos sino reconocer que, abstractamente considerada, la suspensión por un plazo de varios años del lanzamiento cuando en un proceso judicial o extrajudicial de ejecución hipotecaria se hubiera adjudicado al acreedor la vivienda habitual de una persona es una medida que tiene entidad suficiente para influir en el funcionamiento de los mercados hipotecarios, especialmente en un tiempo como el presente en que se han visto desestabilizados por la pérdida generalizada del valor del colateral que opera como garantía del préstamo. Entendemos, en consecuencia, sin que ello suponga prejuzgar nada sobre el mayor o menor acierto de la decisión estatal, que delimitar los supuestos objetivo, subjetivo y temporal de esa suspensión del lanzamiento es una medida que presenta una estrecha conexión con el objetivo de normalizar los mercados hipotecarios.

La segunda de las previsiones indicadas también presenta una conexión estrecha con ese objetivo porque, complementando la anterior, se ocupa de las situaciones de vulnerabilidad a que ésta no alcanza y lo hace mediante una acción que, por ser de impulso o estímulo, es mucho menos incisiva en la operatividad de los mercados hipotecarios.

En conclusión, el Estado define con esta doble medida 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. En conclusión, las medidas estatales reseñadas, en tanto que determinan de un modo homogéneo para todo el Estado los sacrificios que se imponen a los acreedores hipotecarios para aliviar la situación de sus deudores, concurren de un modo principal a regular el mercado hipotecario en su conjunto y, al tratarse este de un subsector decisivo dentro del sector financiero, inciden directa y significativamente sobre la actividad económica general.

Adicionalmente, dado que su finalidad es garantizar a un mismo tiempo la efectividad del derecho a una vivienda y la regularidad sustancial en el funcionamiento del sistema

financiero, cabe reputar, en lo que resulte concerniente a este proceso constitucional, 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, que, como el Tribunal ha declarado reiteradamente (SSTC 152/1988, de 17 de marzo, FJ 2 y 4; 251/2006, de 5 de julio, FJ 11; y 112/2013, de 9 de mayo, FJ 3), es un subsector importante de la economía, admitiéndose como constitucionalmente legítimo que, aun cuando la competencia en materia de vivienda corresponda a las Comunidades Autónomas, el Estado señale, si lo considera necesario, ciertas líneas directrices de la ordenación de este segmento de la economía.

Por último, 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, como ocurre, dentro del mismo decreto-ley recurrido, con los instrumentos de fomento previstos en el Capítulo III del Título VI. Cabe afirmar, en fin, que las medidas estatales mencionadas, al cumplir todas las exigencias de la doctrina constitucional relevante, constituyen un correcto ejercicio de la competencia estatal en materia de bases de la planificación económica (art. 149.1.13 CE).

18. Afirmado lo anterior procede analizar si el supuesto de expropiación del uso de la vivienda que regula la disposición adicional segunda impugnada obstaculiza tales medidas estatales de política económica. Las Letradas de la Junta y del Parlamento de Andalucía niegan tal interferencia con apoyo en la STC 37/1987 (FJ 7), en la que el Tribunal, juzgando 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”.

Este no es el caso de la norma autonómica impugnada en este proceso constitucional. La disposición adicional segunda del Decreto-ley andaluz 6/2013 aborda la misma situación de necesidad que la normativa estatal reseñada, pero lo hace mediante una regulación que, lejos de consistir en una mera modificación o corrección de técnica jurídica respecto de la solución arbitrada por ésta, responde a un principio incompatible.

La norma autonómica (disposición adicional segunda), como se dijo que hace la estatal, atiende a la situación de ejecución hipotecaria (a) que “sea consecuencia del impago



de un préstamo concedido para poder hacer efectivo el derecho a la vivienda por la persona”, (b) que afecte a “personas en especiales circunstancias de emergencia social” y (c) que se caracterice por ciertos “requisitos de carácter económico”, definiéndose en ambas disposiciones, estatal y autonómica, de forma similar las circunstancias de emergencia social (supuestos de especial vulnerabilidad en la ley estatal) y los requisitos económicos que operan como presupuestos. Ahora bien, la respuesta normativa autonómica no se reduce a adaptar la solución estatal de suspensión del lanzamiento “hasta transcurridos cuatro años desde la entrada en vigor de esta Ley” (art. 1 Ley estatal 1/2013, en la redacción que le da el Real Decreto-ley 1/2015), introduciendo simples modificaciones o correcciones en función del título competencial autonómico en materia de vivienda, sino que arbitra un mecanismo por completo incompatible, como es la expropiación del uso de la vivienda objeto del procedimiento de ejecución por un plazo máximo de tres años a contar desde la fecha del lanzamiento acordado por el órgano jurisdiccional competente. Este instrumento expropiatorio también difiere radicalmente del fondo social de viviendas que, para facilitar el acceso de personas desalojadas a contratos de arrendamiento con rentas asumibles, regula la disposición adicional primera de la ley estatal 1/2013.

Esta diferencia en el supuesto de hecho con el enjuiciado en la STC 37/1987 determina que la doctrina allí establecida no puede ser utilizada en este caso para desestimar el motivo de impugnación fundado en el art. 149.1.13<sup>a</sup> CE. No puede decirse, a diferencia de lo que se hizo en aquella sentencia, que la norma autonómica recurrida en este caso carezca de eficacia incisiva en la medida estatal de política económica que hemos identificado ut supra porque se limite a introducir en esta última modificaciones o correcciones técnicas, pues, como se ha expuesto con detalle en este fundamento jurídico, la norma autonómica considerada en este proceso no se ciñe a hacer tal cosa sino que contiene una regulación que es en esencia incompatible con la estatal.

El criterio expuesto solo significa que la doctrina constitucional acogida en la STC 37/1987, dado que el supuesto de hecho de aquella sentencia es notablemente distinto del que ahora enjuiciamos, no avala por sí misma la desestimación de este motivo de inconstitucionalidad. No conlleva nada más, por lo que no nos exime de analizar si en este caso la norma autonómica impugnada tiene o no virtualidad para menoscabar la medida de política económica que, según indicamos en el fundamento jurídico anterior, el Estado ha previsto en ejercicio legítimo de su competencia sobre las bases de la planificación económica (art. 149.1.13<sup>a</sup> CE).

En esta tarea hemos de partir de que el Estado, con las medidas que disciplina en la Ley 1/2013 conforma un régimen jurídico con el que se propone actuar sobre el sistema de ejecución hipotecaria para dar cobertura a las necesidades sociales de vivienda y, al mismo tiempo, que con ello no se perturbe significativamente el funcionamiento de los mercados hipotecarios. El Estado, de este modo, en aras de compatibilizar la realización de estas dos líneas directrices de su política económica, adopta como expresión de las bases de la planificación económica que le competen una solución normativa determinada en la Ley 1/2013. Con este trasfondo, y sin prejuzgar si es acertado o no sea el equilibrio definido así por el Estado, pues tal apreciación de oportunidad queda fuera de los márgenes de enjuiciamiento de este Tribunal, la adición por la norma autonómica de un nuevo mecanismo orientado a satisfacer esa 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.

Aparte de lo anterior, también resulta relevante 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. Entender lo primero, a pesar que a ello induce la dicción del precepto al señalar que el plazo máximo de tres años que puede alcanzar la expropiación del uso se cuenta “desde la fecha del lanzamiento acordado por el órgano jurisdiccional competente”, no parece posible porque no se trata de medidas compatibles en el sentido de que puedan operar a un mismo tiempo. Entender lo segundo, aparte de hacer necesario definir qué norma es la prioritaria, anula en la práctica la virtualidad de una de ellas, que queda postergada en su eficacia.

Este Tribunal entiende que la norma autonómica impugnada, por las dos razones que acabamos de exponer, cada una de ellas suficiente por sí misma, constituye un obstáculo significativo para la eficacia de la medida de política económica que el Estado disciplina en la Ley 1/2013 y, por tanto, procede declarar 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.

Este razonamiento que nos ha conducido a declarar que la norma autonómica impugnada menoscaba el ejercicio legítimo que el Estado hace de su competencia exclusiva ex art. 149.1.13ª CE no reduce la competencia autonómica exclusiva en materia de vivienda al mero desarrollo de las bases estatales. Nada hay en nuestro razonamiento que avale esta conclusión. En primer lugar, del hecho que las medidas previstas en la norma autonómica no

sean simple modificación o corrección de las adoptadas por el Estado solo se extrae que la doctrina de la STC 37/1987 no es aplicable a este caso y que, por tanto, debe acudirse a otros criterios para resolver el fondo de la impugnación. En segundo lugar, lo que determina que la regulación autonómica menoscabe la competencia estatal no es que la medida de expropiación de uso contenida en aquélla sea de distinta naturaleza que la suspensión del lanzamiento prevista en la ley estatal, sino que supone una intervención pública adicional que quiebra la respuesta coherente que, en los términos ya indicados, ha diseñado el Estado. En tercer lugar, no puede obviarse que el legislador andaluz puede ejercer su competencia exclusiva en materia de vivienda (art. 56 EAAnd) de modos distintos al simple desarrollo de las bases estatales, como ocurre, dentro del mismo decreto-ley recurrido, con los instrumentos de fomento previstos en el Capítulo III del Título VI, que es una regulación que, utilizando técnicas distintas a las que utiliza el Estado y que en nada interfieren con el mercado hipotecario, se orienta a satisfacer el derecho de todos los ciudadanos a disfrutar de un vivienda digna.

En efecto, el análisis comparativo del Real Decreto-Ley estatal 27/2012, de 15 de noviembre y de la Ley estatal 1/2013, de 14 de mayo, de un lado, con el Decreto-Ley impugnado de la Junta de Andalucía 6/2013, de 9 de abril, permite constatar:

a) El Estado optó por dar una solución completa a los supuestos de especial vulnerabilidad en las ejecuciones hipotecarias y arbitró la medida de suspensión por dos años de los lanzamientos, con invocación de los títulos competenciales de los números 6.<sup>a</sup>, 8.<sup>a</sup>, 11.<sup>a</sup>, 13.<sup>a</sup> y 14.<sup>a</sup> del artículo 149.1 CE. La medida inicial de dos años de suspensión se amplió de “facto” al aprobarse la Ley 1/2013, de 14 de mayo, puesto que mantuvo la misma medida de suspensión de dos años del RDL 27/2012, pero desde su entrada en vigor, por lo que la medida pasó a finalizar el día 15 de mayo de 2015. Posteriormente, con la aprobación del Real Decreto-ley 1/2015, la medida de suspensión estará vigente “hasta transcurridos cuatro años desde la entrada en vigor de esta Ley”.

b) El legislador estatal, además, ordenaba al Gobierno la constitución de un fondo social de viviendas propiedad de las entidades de crédito, destinadas a ofrecer cobertura a aquellas personas que hayan sido desalojadas de su vivienda habitual por el impago de un préstamo hipotecario (disposición adicional primera Ley 1/2013).

c) La disposición adicional segunda del DL 6/2013 de la Comunidad Autónoma de Andalucía interfiere, al menos el ejercicio 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 reglado por el Estado y según reiterada jurisprudencia de este Tribunal, la

competencia estatal en materia de "ordenación general de la economía" (art. 149.1.13 CE) puede abarcar "tanto las normas estatales que fijen las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de un sector concreto como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector" (SSTC 21/1999, de 25 de febrero, FJ 5, y 95/2001, de 5 de abril, FJ 3), y en este sentido es indudable que el legislador estatal introdujo unas medidas y acciones para dar respuesta al problema de los denominados desahucios hipotecarios.

Hemos de concluir, por las razones expuestas, que la disposición adicional segunda del Decreto-ley 6/2013 supone un uso de la competencia autonómica en materia de vivienda que menoscaba la plena efectividad de la competencia estatal prevenida en el art. 149.1.13 CE, determinando, en consecuencia, su inconstitucionalidad y nulidad.

## **F A L L O**

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

1º Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad núm. 4286-2013 y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad y nulidad del primer inciso del art. 1.3 "Forma parte del contenido esencial del derecho de propiedad de la vivienda el deber de destinar de forma efectiva el bien al uso habitacional previsto por el ordenamiento jurídico", de los apartados 5 y 6 del art. 25 y del art. 53.1.a) de la Ley 1/2010, de 8 de marzo, reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía, en la redacción aprobada por el art. 1 del Decreto-ley 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la Función Social de la Vivienda; así como la inconstitucionalidad y nulidad de la disposición adicional segunda de dicho Decreto-ley 6/2013.

2º Declarar que el resto del art. 25 de la Ley 1/2010, de 8 de marzo, reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía, en la redacción dada por el art. 1 del Decreto-ley 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la Función Social de la Vivienda, es conforme con la Constitución, siempre que se interprete como instrumento de la política autonómica de fomento de la vivienda en alquiler en los términos establecidos en los fundamentos jurídicos 13, 14 y 15 de esta resolución.

3º Desestimar el recurso en todo lo demás.

Publíquese esta sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a catorce de mayo de dos mil quince.