

PLENO

ASUNTO: Recurso de
inconstitucionalidad

Excmos. Sres.:

D. Francisco Pérez de los Cobos Orihuel
D^a. Adela Asua Batarrita
D^a. Encarnación Roca Trías
D. Andrés Ollero Tassara
D. Fernando Valdés Dal-Ré
D. Juan José González Rivas
D. Santiago Martínez-Vares García
D. Juan Antonio Xiol Ríos
D. Pedro González-Trevijano Sánchez
D. Ricardo Enríquez Sancho
D. Antonio Narváez Rodríguez

SOBRE: Arts. 3 [por cuanto añade las letras v) y w) al artículo 111-2 de la Ley 22/2010], 8 [por cuanto añade un nuevo apartado 3 al artículo 132-4 de la Ley 22/2010], 13 [por cuanto añade un nuevo apartado 4 al artículo 251-6 de la Ley 22/2010], 17 [por cuanto añade los apartados 7 y 8 al artículo 252-4 de la Ley 22/2010 en lo referente al sector energético con la exclusión, por tanto, del suministro de agua], 18.2 [por cuanto modifica el apartado 6 del artículo 252-5 de la Ley 22/2010, en lo que respecta exclusivamente a los servicios energéticos de trato continuado], 20 [por cuanto añade un nuevo apartado 2 al artículo 262-6, un nuevo apartado 3 al artículo 262-8, un nuevo 262-9 y un nuevo apartado 4 al artículo 263-2 de la Ley 22/2010] y la Disposición adicional primera de la Ley 20/2014, de 29 de diciembre, de modificación de la Ley 22/2010, de 20 de julio, del Código de Consumo de Cataluña, para la mejora de la protección de las personas consumidoras en materia de créditos y préstamos hipotecarios, vulnerabilidad económica y relaciones de consumo.

AUTO

I. Antecedentes

1. Con fecha 30 de septiembre de 2015 tuvo entrada en el Registro de este Tribunal el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno, representado por el Abogado del Estado, contra los arts. 3 [por cuanto añade las letras v) y w) al artículo 111-2 de la Ley 22/2010], 8 [por cuanto añade un nuevo apartado 3 al artículo 132-4 de la Ley 22/2010], 13

[por cuanto añade un nuevo apartado 4 al artículo 251-6 de la Ley 22/2010], 17 [por cuanto añade los apartados 7 y 8 al artículo 252-4 de la Ley 22/2010 en lo referente al sector energético con la exclusión, por tanto, del suministro de agua], 18.2 [por cuanto modifica el apartado 6 del artículo 252-5 de la Ley 22/2010, en lo que respecta exclusivamente a los servicios energéticos de trato continuado], 20 [por cuanto añade un nuevo apartado 2 al artículo 262-6, un nuevo apartado 3 al artículo 262-8, un nuevo 262-9 y un nuevo apartado 4 al artículo 263-2 de la Ley 22/2010] y la Disposición adicional primera de la Ley 20/2014, de 29 de diciembre, de modificación de la Ley 22/2010, de 20 de julio, del Código de Consumo de Cataluña, para la mejora de la protección de las personas consumidoras en materia de créditos y préstamos hipotecarios, vulnerabilidad económica y relaciones de consumo (en lo sucesivo, Ley de Cataluña 20/2014 y LCCC).

El Abogado del Estado invocó los arts. 161.2 CE y 30 LOTC a fin de que se acordase la suspensión de la aplicación de los preceptos recurridos.

2. Por providencia de 6 de octubre de 2015 el Pleno, a propuesta de la Sección Cuarta, acordó: admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad; dar traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados, al Senado, al Gobierno de la Generalitat de Cataluña y al Parlamento de Cataluña, conforme a lo establecido por el art. 34 LOTC, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes; tener por invocado por el Presidente del Gobierno el art. 161.2 CE, lo que, a su tenor y de conformidad con el art. 30 LOTC, produce la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos recurridos; y publicar la incoación del recurso en el Boletín Oficial del Estado y el Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya.

3. Por sendos escritos registrados en el Tribunal Constitucional los días 14 y 15 de octubre de 2015, los Presidentes del Senado y del Congreso de los Diputados comunicaron los acuerdos de las Mesas de sus respectivas Cámaras de personarse en este procedimiento y ofrecer su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

4. Con fecha 3 de noviembre de 2015 tuvo entrada en el Registro de este Tribunal escrito de la representación procesal del Gobierno de Cataluña, personándose en el proceso y formulando alegaciones. Mediante otrosí, solicita el levantamiento inmediato de la suspensión, en atención a las alegaciones que seguidamente se resumen.

a) El primer bloque (parte impugnada de los arts. 3, 17 y disposición adicional primera de la Ley de Cataluña 20/2014) se refiere al mecanismo protector que resulta de la aplicación a los consumidores vulnerables económicamente, que consiste en impedir el corte del suministro de energía por falta de pago en los períodos críticos que se definirán reglamentariamente, y en permitir el aplazamiento del pago de la deuda acumulada de sus facturas, salvo acuerdo específico con la empresa comercializadora (art 252-4 LCCC). Para acceder a esta medida de protección, previamente deberán tener reconocida esta condición de persona en situación de vulnerabilidad económica. Esta medida va dirigida a personas que se hallan en una situación de integración precaria o de exclusión moderada, que probablemente, de mantener unas condiciones mínimas de confort en sus viviendas y poder pagar sus suministros de forma fraccionada durante todo el año, podrán continuar en dicha situación, y en el mejor de los casos, revertirla. Si no disponen de suministros en los meses de invierno, automáticamente quedan excluidos socialmente.

El Fondo de atención específico para subvenir los pagos de las facturas de los suministros de aquellos consumidores vulnerables que no podrán pagar ni tan siquiera con su fraccionamiento, se deberá desarrollar reglamentariamente, momento en que puede impugnarse en la correspondiente instancia. Si se mantiene la suspensión de la disposición adicional primera, las ayudas previstas a cargo del Fondo no podrán ser otorgadas, con los correspondientes perjuicios para las personas vulnerables económicamente.

Según datos del “VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2014” de la Fundación FOESSA (Informe VII FOESSA), la exclusión social se ha multiplicado entre los menores de 29 años y sobre todo en la infancia, con una tasa del 35%. Esta circunstancia conlleva un problema de primer orden que condicionará el itinerario vital de estos menores en el futuro y que puede convertirse en un mecanismo perverso de reproducción ampliada de la exclusión social. La exclusión social en la infancia se traduce en privaciones en alimentación y calefacción y, probablemente, en el medio y largo plazo, en problemas de salud, deterioro del rendimiento educativo y, por ello, en dificultades para la integración social.

Contrariamente, y según se reseña en el apartado 3.4.2 del VII Informe FOESSA, contar con ayudas puede resultar clave para prevenir y evitar escenarios de mayor dificultad. El procedimiento que impide cortar el suministro y aplaza y fracciona el pago de las facturas de energía puede prevenir impagos y privaciones básicas, coadyuvando a superar situaciones que, abordadas de golpe, son especialmente gravosas y complicadas. En el apartado 3.5.2.4 del VII

Informe FOESSA se pone de relieve que la vulnerabilidad de los hogares se ha incrementado también a la hora de asegurar los suministros básicos de la vivienda. Las personas que han tenido avisos de corte de luz, agua o teléfono han pasado del 9,1% en 2007 al 13% en 2013. Ha de valorarse también el incremento de aquellos hogares que tratan de evitar tal situación límite a través de la reducción de los gastos fijos de la casa (que han pasado del 36,6% de los hogares en el 2007 al 51,5% en 2013), estrategia que el mismo informe asocia con situaciones cercanas a la exclusión social, vinculando el incremento del riesgo de perder los suministros básicos del hogar con el espacio de la exclusión severa. Al propio tiempo, pone de relieve que el ámbito de la integración experimenta un incremento en los últimos años, ligero pero muy significativo. La mejora de las situaciones de exclusión moderada hay que relacionarlas con la reducción de gastos en este aspecto. En concreto, especifica que los hogares que han adoptado esta estrategia de reducción de gasto han pasado del 42,3% al 53,5% en el ámbito de la integración precaria y del 57,4% al 58% en la exclusión moderada. Ello también demuestra que no es un problema de pobreza en general, sino que para las personas que están en una situación de frontera en la integración social, su situación de pobreza general se agrava por la falta de suministros de energía en sus viviendas.

Los anteriores datos corroboran que las ayudas del Fondo al pago de las facturas de suministro, así como el procedimiento diseñado por el art. 252.4.7 LCCC, contribuirán a resolver estas situaciones.

Frente a ello, no cabe oponer el mantenimiento del régimen económico uniforme de los sistemas eléctrico y gasístico, puesto que el aplazamiento de algunos pagos de suministro dentro del año en curso no tiene incidencia en dicho régimen, ya que la compañía comercializadora percibirá de forma aplazada iguales ingresos. Del mismo modo que es aceptado que las comercializadoras, fruto de las lecturas estimadas, cobren por encima de lo consumido y después regularicen, sin que ello altere el régimen económico del sistema eléctrico, en sentido inverso se debe considerar que tampoco lo altera el pago aplazado de los suministros por los consumidores vulnerables dentro del año en curso.

El interés general tampoco se ve afectado por el levantamiento de la suspensión, puesto que el régimen de aplazamiento de pagos redundará en la disminución del gasto público destinado a satisfacer directamente las facturas de los suministros.

En cuanto al art. 18.2 de la Ley 20/2014, no puede provocar perjuicio alguno, pues su contenido no ha variado por mor de la reforma introducida por esta norma.

b) En relación con el segundo bloque de preceptos (parte impugnada de los arts. 8, 13 y 20 de la Ley de Cataluña 20/2014), referidos al ámbito material de los préstamos hipotecarios, es notorio que en el periodo de vigencia que ha mediado desde el 1 de abril de 2015 hasta el 30 de septiembre de 2015, en que quedaron afectados por la invocación del art. 161.2 CE, no se han provocado perjuicios de ningún tipo. Por el contrario, han supuesto una mayor claridad y seguridad en la protección de los consumidores, lo que solo puede redundar en beneficio del interés general y del interés particular de aquéllos.

La actuación de la Generalitat en este caso, de acuerdo con lo previsto en el art. 113 EAC, sigue y aplica los criterios de la Directiva 2014/17/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de febrero, sobre los contratos de crédito celebrados con los consumidores para bienes inmuebles de uso residencial, pendiente de transposición por el Estado, que tiene de plazo hasta el 21 de marzo de 2016. Al normal ejercicio y aplicación de la función transpositora por la instancia autonómica competente no puede oponerse la inactividad estatal al respecto, sin perjuicio de que, si en su momento se produjera el improbable resultado de que la regulación básica resultante de la transposición fuera incompatible con la autonómica, ésta quedaría desplazada en su aplicación. Mientras tanto, no ha lugar a presumir que el contenido de la regulación autonómica vulnere una regulación estatal pendiente de dictarse, de manera que deba impedirse su normal aplicación en tanto ésta se establezca. La impugnación es en este punto de carácter preventivo, planteamiento reiteradamente descartado por el Tribunal.

5. La Letrada del Parlamento de Cataluña se personó en el proceso mediante escrito registrado el 20 de octubre de 2015, solicitando prórroga del plazo concedido para formular alegaciones, que le fue concedida mediante providencia del Pleno de 21 de octubre de 2015, por plazo de ocho días a contar desde la expiración del plazo ordinario. En el escrito de alegaciones, que tuvo entrada en el Registro de este Tribunal el día 13 de noviembre de 2015, solicita mediante otrosí el levantamiento inmediato de la suspensión, por las razones que se sintetizan a continuación.

a) El primer grupo de preceptos impugnados en materia de vulnerabilidad económica, pobreza energética y suministros básicos (parte impugnada de los arts. 3, 17, 18.2 y disposición adicional primera de la Ley de Cataluña 20/2014) regula los mecanismos necesarios para que las personas en situación de vulnerabilidad económica no vean interrumpido el suministro energético si solicitan un aplazamiento de pago. No suponen en ningún caso una obstrucción al

ejercicio de las competencias estatales en materia de energía, y más concretamente, de las relativas a la regulación del sector eléctrico en el marco de la planificación económica. Tampoco afectan a la sostenibilidad económica y financiera del sistema eléctrico, toda vez que las empresas energéticas seguirán incrementando sus beneficios, ya que además de trasladar sus riesgos económicos al consumidor final, van incrementando de forma lineal los importes de los consumos a soportar y pagar por los consumidores.

Por el contrario, el mantenimiento de la suspensión comportaría un grave efecto sobre las personas víctimas de la pobreza energética, cuyas condiciones de vida son precarias. Los documentos aportados justifican los intereses concernidos y los efectos de difícil o imposible reparación que produciría el mantenimiento de la suspensión.

(i) El “Informe sobre la pobreza energética en Cataluña” del año 2013, y el “Informe sobre el derecho a los suministros básicos (electricidad, agua y gas)” del año 2014, emitidos por el Síndic de Greuges, (documentos núms. 1 y 2), han constatado el aumento en los últimos años de los precios de la electricidad, el gas, el petróleo y otros combustibles, situación agravada en el contexto de una crisis socioeconómica que afecta a un número creciente de personas. De ahí que la pobreza energética haya empeorado las condiciones de vida de muchas personas que ya vivían en el umbral de la pobreza. En Cataluña hay unos 193.000 hogares, un 6,9% del total, que no pueden asumir el gasto de mantener la vivienda a una temperatura adecuada, y la cifra podría elevarse hasta el 9,8%.

(ii) La Defensora del Pueblo, en su Informe anual a las Cortes Generales correspondiente a 2013 (documento núm. 3), ha actuado de oficio ante el Gobierno y el regulador para trasladar su preocupación y solicitar información acerca de la pobreza energética y del alto número de cortes de suministro energético en los hogares. En el informe, denuncia además que «la subida de la factura de la luz y la caída del poder adquisitivo están aumentando de forma alarmante el impago de las facturas y las suspensiones del suministro eléctrico», y afirma que casi el 18% de los hogares españoles no podrán mantener su vivienda suficientemente cálida en invierno, número que ha crecido un 4,3 % desde 2007.

(iii) En el ámbito europeo, destaca la Resolución de 11 de junio de 2013, sobre la vivienda social en la Unión Europea [2012/2293 (INI)] (documento núm. 4), que muestra su preocupación por el avance de la pobreza y pide a la Comisión y a los Estados miembros la adopción de medidas de protección de las comunidades vulnerables, entre ellas la protección contra los cortes de suministro. También el Comité Económico y Social ha manifestado su preocupación por que los mercados energéticos se centren en los consumidores, en especial los

considerados vulnerables, a pesar de que no todos los Estados (con referencia explícita a España) dispongan de una definición relativa a la pobreza energética. Se adjuntan como documentos núms. 5 y 6 sus Dictámenes "Por una acción europea coordinada para prevenir y combatir la pobreza energética" (2013/C 341/05) y "La pobreza energética en el contexto de la liberalización y de la crisis económica" (2011/C 44/09).

(iv) El Comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa, en su documento temático "La protección de los derechos humanos en tiempos de crisis económica" (Comm/DH/IssuePaper (2013)2, documento núm. 7), manifiesta la necesidad de asegurar unos niveles mínimos de protección social para todos, destacando que la protección social es esencial para crear resiliencia económica, y reclamando la adopción de medidas positivas para poner fin a la discriminación de facto en el acceso a la protección social así como para prevenir los efectos a largo plazo de la crisis económica, sobre todo respecto a los grupos más vulnerables.

(v) Según la ONU, la pobreza energética es la causa de 10.000 muertes en el Estado español, siendo el cuarto país de la Unión Europea en pobreza energética. (Se adjunta como documento nº 8, el Documento de trabajo del IPCC -Intergovernmental Panel on Climate Change-. Working group III- Mitigation of Climate Change. -Chapter 9 Buildings).

(vi) Las distintas entidades que analizan el impacto de la crisis sobre 105 colectivos en riesgo de exclusión social destacan cifras alarmantes sobre la intensificación de los procesos de exclusión social durante los últimos años, sobre todo, en relación con la pobreza energética. (Se adjunta como documento núm. 9 el VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España. Fundación Foessa-Cáritas Española (Fomento de Estudios Sociales y Sociología Aplicada) (Madrid 2014, capítulos 3 y 5). El Estudio sobre la Pobreza Energética en España elaborado por la Asociación de Ciencias Ambientales (adjunto como documento núm. 10) evidencia una tasa media del pobreza energética superior al 10% de las viviendas españolas, lo que representa más de 4 millones de personas.

Es significativo el hecho de que el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno contra el Decreto-ley de Cataluña 6/2013, de 23 de diciembre, antecedente de esta Ley, no impugnara la existencia del presupuesto habilitante, relativo a su extraordinaria y urgente necesidad, lo que comportaría su conformidad con la existencia de una conexión de sentido entre la grave situación de la pobreza energética existente, que constituye la situación de urgencia apreciada, y el uso de las medidas efectivamente instrumentadas primero en aquella norma de urgencia y ahora en la Ley de Cataluña 20/2014. La normativa trata de hacer frente a situaciones inaplazables en términos absolutos, siendo harto difícil negarle esta

categoría a la problemática de la pobreza energética desde su vertiente humana y asistencial, máxime cuando desde todas las instancias europeas e internacionales se ha afirmado que la aparición de nuevas formas de pobreza que afectan a la clase media y trabajadora provocan serias dificultades para pagar las hipotecas, a lo que se debe añadir la circunstancia de que los elevados precios de la energía están generando pobreza energética y aumentando el número de desahucios y ejecuciones hipotecarias.

b) En el segundo grupo de preceptos impugnados relativos a las medidas para incrementar las garantías en la contratación de créditos o préstamos hipotecarios (parte impugnada de los arts. 8, 13 y 20 de la Ley de Cataluña 20/2014), los intereses concernidos en presencia son, por un lado, la competencia del Estado en materia de ordenación del crédito y la banca, del que penden el sector financiero y crediticio y, por otro, la necesidad de proteger al cliente que debe suscribir un contrato de crédito o un préstamo hipotecario en las condiciones necesarias para evitar un procedimiento de desahucio, sin haberse podido defender de la imposición de cláusulas abusivas o de la falta de información

Tras una sentencia del TJUE del año 2013, se modificó la legislación estatal sobre ejecuciones hipotecarias. La Comisión Europea ha emitido distintos informes sobre las cláusulas abusivas, ha llevado a cabo una evaluación más amplia de la legislación española, y se encuentra actualmente negociando (en lo que se conoce como "diálogo estructurado") con las autoridades españolas. La Comisión Europea ha aplaudido los cambios ya introducidos en España, que mejoran la protección de los consumidores, pero aún queda por determinar si la normativa española de procedimientos civiles, incluidas sus normas sobre los procedimientos de ejecución hipotecaria, son plenamente conformes con la Directiva europea.

El gran número de peticiones recibidas ha puesto de manifiesto los miles de casos personales en los que los ciudadanos han sufrido la pérdida parcial o total de los ahorros de toda una vida, y pone de relieve los obstáculos que deben afrontar los consumidores para obtener información precisa y fundamental sobre los instrumentos financieros, como señala la Resolución del Parlamento Europeo, de 8 de octubre de 2015, sobre la legislación hipotecaria y los instrumentos financieros de riesgo en España a la luz de las peticiones recibidas [2015/2740 (RSP)], que se adjunta como documento núm. 11.

6. Mediante providencia de 18 de noviembre de 2015, el Pleno acordó oír al Abogado del Estado para que, en el plazo de cinco días, expusiera lo que estimara procedente acerca del

levantamiento de la suspensión solicitada por los representantes del Gobierno y el Parlamento de Cataluña.

7. El Abogado del Estado, mediante escrito registrado en este Tribunal el 25 de noviembre de 2015, interesó el mantenimiento de la suspensión de los preceptos impugnados con fundamento en las alegaciones que seguidamente se resumen.

a) Con apoyo en el informe de la Dirección General de Política Energética y Minas del Ministerio de Industria, Energía y Turismo, que se aporta como documento núm. 1, se abordan separadamente los sectores eléctrico y gasístico en la exposición de las razones que avalan el mantenimiento de la suspensión del primer bloque del recurso, relativo a las medidas de protección de las personas que se encuentran en situación de pobreza energética (parte impugnada de los arts. 3, 17, 18.2, y disposición adicional primera de la Ley de Cataluña 20/2014).

(i) En el sector eléctrico, las medidas contenidas en los preceptos impugnados tienen un coste económico directo para el conjunto del sistema, dado que suponen una alteración del esquema de ingresos destinados a cubrir los costes de las actividades de la cadena de suministro y, por tanto, impactan en diferentes sujetos de manera claramente negativa. No es tanto su repercusión económica en términos absolutos la que produce un daño al interés general y a las personas, consumidores y empresas, como su efecto disfuncional en el sistema.

Las empresas comercializadoras, al facturar el suministro, recaudan ingresos que deben destinarse a las diferentes partidas de costes. No es correcta la afirmación de que no se altera el esquema económico porque las comercializadoras deben afrontar el pago de los precios y cargos (actualmente peajes de acceso y pagos por capacidad) independientemente de su cobro al consumidor final, según el art. 46.1.d) de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico (LSE). Este precepto no puede utilizarse para regular plazos de pago de los suministros diferentes a los que se derivan de la aplicación de la normativa sectorial básica.

La medida de Cataluña podría dar lugar a dos situaciones: o bien las empresas que suministren en Cataluña se ven discriminadas por el aplazamiento del pago más allá de lo común en el resto de España, teniendo que afrontar el coste que eso supone, o bien dichas empresas podrían justificar el retraso en el pago de peajes y cargos debido a la medida regulada por Cataluña, con el consiguiente impacto en el sistema. Además, el resto de los importes

facturados por las comercializadoras deben también destinarse a cubrir las partidas de costes para las que están previstos, principalmente a los productores de electricidad en el mercado libre.

El citado informe expone los flujos económicos que relacionan ingresos con costes, tanto regulados como no regulados. El sistema descrito es general y único a nivel nacional, de forma que la facturación del suministro, la recaudación de los diferentes importes y la asignación de cada uno de ellos a las diferentes partidas a las que deben destinarse garantiza la sostenibilidad del sistema.

Las desviaciones por periodificación entre ingresos y costes son cubiertas por un mecanismo que implica que aquellos sujetos que realizan actividades y deben percibir sus retribuciones soportan las desviaciones transitorias que se puedan dar. En el sistema de liquidaciones gestionado por el operador del mercado y el operador del sistema, las empresas deben cubrir con garantías sus operaciones, con el coste que ello conlleva. Si una empresa comercializadora debe afrontar sus compras soportando las cargas financieras y económicas, el hecho de que se afecte a su flujo de ingresos también supone un mayor coste para ella.

El informe realiza un cálculo del coste que supondría para el conjunto del sistema las medidas adoptadas en la Ley impugnada, si todas las Comunidades Autónomas regularan un procedimiento como el establecido por Cataluña, y que ascendería a más de 430 millones de euros al año. Esta cantidad sería soportada por los diferentes sujetos que deberían percibir sus ingresos de las cantidades provenientes de estas facturaciones, por lo que el impacto sería directo.

Se produce así una afectación clara al interés general que, además, produce discriminación entre los consumidores, puesto que solo afectaría a aquellos con residencia en Cataluña y, en los términos expuestos, a los comercializadores productores, transportistas y distribuidores, perjudicando también el interés particular de terceros.

En la factura del suministro que paga un consumidor de electricidad tienen reflejo las diferentes actividades que se desarrollan en la cadena de suministro de energía eléctrica. Por tanto, el hecho de que no se pague o se pague con retraso de acuerdo a criterios discrecionales que no están establecidos en la normativa básica estatal conlleva una discriminación entre consumidores dentro de España y afecta a los sujetos que deben percibir su retribución a partir de los importes que paga un consumidor. La introducción del sistema objeto de impugnación se produce además con cargo, no a los recursos económicos de la Generalidad, sino de los diversos sujetos del sistema eléctrico en su conjunto. Por tanto, los comercializadores de referencia serán

quienes suministren energía eléctrica al colectivo definido en la Ley recurrida y, derivado de ello, quienes deban asumir como mayor coste de su actividad el retraso en el pago. La financiación de la mora en el pago del suministro, si la norma es declarada inconstitucional, no podría ser recuperada sin causar un perjuicio adicional a sus destinatarios, personas con especial vulnerabilidad social, de manera que los beneficios sociales que pudiera producir serían neutralizados.

La importancia del perjuicio grave, no solo al interés general sino al interés de los consumidores y sujetos del sistema eléctrico, no está en función en este caso de la cuantía, que en el ámbito de Cataluña puede resultar más o menos limitado en términos absolutos, sino de la ruptura del sistema por las previsiones de la Ley impugnada, y de la discriminación que introduce. El mantenimiento del suministro en caso de impago solo se contempla en la legislación estatal respecto de los servicios esenciales.

En cuanto a los intereses de las personas beneficiadas por las medidas habilitadas por la norma impugnada, el sistema de regulación del sistema eléctrico establecido por el Estado ya tiene en cuenta la situación de vulnerabilidad de las personas con menores recursos, a través de la percepción del bono social o tarifa de último recurso regulado en el art. 16 del Real Decreto 216/2014, de 28 de marzo, por el que se establece la metodología de cálculo de los precios voluntarios para el pequeño consumidor de energía eléctrica y su régimen jurídico de contratación, y es aplicado por los comercializadores de referencia (art. 17.3 LSE y Real Decreto 216/2014). El colectivo de consumidores acogidos al bono social se beneficia de un descuento en su factura que es soportado por terceros. El bono social se financia en el año 2015 de acuerdo con lo previsto en la Orden IET/2182/2015, siendo las empresas que lo financian aquellas verticalmente integradas que realizan actividades de generación, distribución y comercialización. Existen unos 2,5 millones de consumidores a quienes resulta de aplicación el bono social, tal y como se refleja en el Boletín de Indicadores Eléctricos y Económicos publicado por la Comisión Nacional de Mercados y Competencia, CNMC, de septiembre de 2015.

Existen en la normativa básica del sector eléctrico otros mecanismos que permiten adecuar la facturación del suministro a las necesidades de determinados consumidores, sin necesidad de acudir a medidas tan disfuncionales como las adoptadas por Cataluña. El Real Decreto 1718/2012, de 28 de diciembre, por el que se determina el procedimiento para realizar la lectura y facturación de los suministros de energía en baja tensión con potencia contratada no superior a 15 kW, regula la facturación con base en lecturas reales. Entre otras cuestiones, se contempla que, en los meses alternos en los que no haya lectura real, se facturará en función del

procedimiento recogido en la normativa vigente en cada momento, y en las facturas se indicará «consumo estimado». Asimismo, previo acuerdo expreso entre las partes, podrá facturarse una cuota fija mensual proporcional a los consumos históricos, y cuando no los haya, con una estimación de horas de utilización diaria, previamente acordada, más el término de potencia. En todo caso, se producirá una regularización como mínimo anual, con base en lecturas reales. En el art. 16 del Real Decreto 216/2014, en el que se definen las tarifas de último recurso aplicables a los consumidores vulnerables, se establece actualmente un 25% de descuento sobre el precio voluntario para el pequeño consumidor (PVPC).

(ii) En el ámbito del sector gasístico, al igual que sucede en el sector eléctrico, el sistema económico se configura como un régimen integrado, de forma que los peajes y cánones por el uso de las instalaciones son los ingresos del sistema que cubren los costes del mismo. Los comercializadores de gas natural deben abonar los peajes y cánones por el uso de las instalaciones en los plazos previstos, sin perjuicio de que hayan cobrado los mismos del consumidor. Las medidas incluidas en la Ley impugnada obligan al comercializador a financiar el gas, así como los peajes y cánones correspondientes a los consumidores en situación de vulnerabilidad económica. Este coste será repercutido al resto de los consumidores mediante el incremento del margen comercial para aquellos consumidores que no se acojan o no puedan acogerse a la tarifa de último recurso, dado el incremento de costes para la empresa. Los comercializadores de último recurso tienen la obligación de suministro a una tarifa determinada por el Gobierno, por lo que el margen de comercialización está limitado mediante orden ministerial.

De la estimación de coste recogida en el informe adjunto, se deduce que la medida es desproporcionada e insostenible para las empresas del sector, especialmente para los comercializadores de último recurso, que necesariamente tendrán que incrementar sus márgenes a otros colectivos para poder financiarla.

En definitiva, se alcanzan las mismas conclusiones que respecto del sector eléctrico, en cuanto a la modificación del esquema económico del sistema gasista, alterando los ingresos destinados a cubrir parte de los costes del sistema, y afectando a terceros que deben percibir sus retribuciones, y en cuanto a la discriminación entre consumidores dentro de España, y también respecto de otros consumidores situados en la misma Comunidad que utilicen otro combustible para la calefacción o el agua caliente, como el gasóleo o el gas licuado de petróleo.

También en este caso, la financiación de la mora en el pago del suministro, si la norma es declarada inconstitucional, no podría ser recuperada sin causar un perjuicio adicional a sus destinatarios, personas con especial vulnerabilidad social, de manera que los beneficios sociales que pudiera producir serían neutralizados.

La Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos (LSH), recoge medidas encaminadas a la protección de los consumidores en situación de vulnerabilidad, pero la excepción al corte de suministro por impago se contempla solo para los servicios esenciales. El art. 57 regula la tarifa de último recurso para determinados consumidores, con un precio máximo revisado trimestralmente y que actualmente resulta muy ajustado en términos de mercado. Asimismo, prevé que el Ministro podrá establecer condiciones específicas de suministro para determinados colectivos que tengan la consideración de vulnerables. Las empresas comercializadoras pueden ofrecer a los consumidores planes flexibles de pago, y de hecho existen diversas ofertas en el mercado (de tarifa plana) con el fin de amortiguar la diferencia de las cantidades a abonar entre los meses de invierno y de verano.

En todo caso, debe tenerse en consideración el carácter no universal del suministro de gas natural y la posibilidad del uso de combustibles alternativos que compiten con esta energía. La adopción de posibles medidas en relación a los clientes vulnerables debe ser considerada desde un punto de vista global, teniendo en cuenta diferentes factores entre los que se encuentran, además de la posibilidad de acceso a otras energías distintas al gas, las condiciones climatológicas y los factores socioeconómicos que deben ser objeto de análisis, permitiendo así mantener unos criterios homogéneos y equitativos en todo el territorio nacional.

(iii) La creación del Fondo de atención solidaria de suministros básicos previsto en la disposición adicional primera, en la medida en que impone la obligación de contribuir económicamente tanto a las empresas suministradoras como a las administraciones públicas competentes, de entre las que no se excluye al Estado, constituye una medida con incidencia inmediata y directa en el régimen económico del sistema eléctrico y gasístico en su conjunto, y en los Presupuestos del Estado, causando por ello un perjuicio de difícil reparación. Al prever que forman parte de sus aportaciones fondos procedentes de las empresas suministradoras, son extensibles las alegaciones formuladas respecto de los preceptos anteriores al afectar al régimen económico de los sistemas eléctrico y gasístico.

Desde la perspectiva de este incidente de suspensión, no habría objeción a que el Fondo se constituyera con cargo a los Presupuestos de la Comunidad Autónoma. Pero la

vinculación obligatoria de fondos de la Administración del Estado generaría un efecto discriminatorio respecto del resto de los usuarios de estos suministros en el resto del territorio nacional, con perjuicio grave al interés general.

Si la intención de la norma catalana es que el coste ocasionado por dicha participación se impute al sector eléctrico, el coste económico directo para el sistema supone una alteración del esquema de ingresos destinados a cubrir los costes de las actividades de la cadena de suministro y, por tanto, impacta en diferentes sujetos y, en particular, en el conjunto de consumidores de energía eléctrica a nivel nacional.

b) El segundo bloque del recurso se refiere a los preceptos que inciden en el ámbito material de los créditos y préstamos hipotecarios desde la perspectiva de la protección al consumidor (parte impugnada de los arts. 8, 13, y 20 de la Ley de Cataluña 20/2014).

Es probable que cada una de las medidas impugnadas, si se consideran aisladamente, no produzca por sí sola un perjuicio de imposible o difícil reparación; pero lo cierto es que la suma de todas sí que afecta a la estabilidad del sistema financiero, en la medida en que incide en la actuación de las entidades de crédito y a los intereses de los particulares.

Por ello, de levantarse la suspensión se ocasionarían necesariamente unos efectos de imposible o muy difícil reparación, especialmente por la asimetría del régimen jurídico aplicable en materia de concesión del crédito a Cataluña en relación con el resto de España, que afectaría al régimen de funcionamiento de las entidades de crédito. Como se afirma en el informe del Secretario General Técnico del Ministerio de Economía y Competitividad que se acompaña como documento núm. 2, la alteración de este mínimo común denominador para el conjunto del Estado, que se produciría con el levantamiento de la suspensión, puede generar una distorsión en el funcionamiento y estabilidad de los mercados financieros, especialmente en la Comunidad Autónoma de Cataluña, pero también en el conjunto de España.

No se produciría, a la inversa, ningún perjuicio si se mantiene la suspensión, en la medida en que los consumidores de este tipo de productos crediticios en Cataluña ya se encuentran protegidos por la legislación del Estado, al igual que en el resto de Comunidades Autónomas. La propia Directiva 2014/17/UE, Considerandos 3, 4 y 19, proporciona la justificación de la importancia de un marco jurídico común aplicable a los contratos de préstamo o crédito garantizados mediante hipoteca u otro tipo de garantía, en relación con bienes inmuebles de uso residencial. Los preceptos impugnados, al introducir un régimen diferente al estatal en esta materia, ocasionan perjuicios a la transparencia de la actividad

crediticia, a la seguridad de los clientes usuarios de estos productos y a las entidades financieras que actúan en este mercado, siendo de aplicación la doctrina sintetizada en el ATC 69/2014, de 10 de marzo, que se concreta seguidamente para cada uno de los preceptos impugnados.

(i) El art. 8 añade un nuevo apartado 3 al artículo 132-4 LCCC, que convierte la mediación en el presupuesto obligatorio de la interposición de una demanda judicial.

Siendo la mediación en asuntos civiles y mercantiles voluntaria según el art. 6.1 de la Ley 5/2012, de 6 de junio, la norma impugnada introduce un requisito de procedibilidad que implica una carga procesal para los interesados. Como se afirma en el informe adjunto, se produce una limitación al acceso a la jurisdicción, demorando el ejercicio de este derecho durante tres meses, lo que puede acarrear perjuicios de difícil reparación, especialmente a las entidades de crédito, en cuanto destinatarias mayoritarias de este precepto, en la medida en que afecte a sus previsiones sobre la resolución de conflictos. No debe olvidarse que este tipo de procedimientos judiciales tiene por objeto el cumplimiento de determinadas obligaciones económicas y que toda dilación en su efectiva realización tiene impacto financiero para ambas partes, entidades de crédito reclamantes y consumidores.

(ii) Los perjuicios al interés general que produciría el levantamiento de la suspensión del art. 13, que añade un nuevo apartado 4 al artículo 251-6 LCCC, tienen que ver con el mandato dirigido al Juez de considerar abusivas en todo caso estas cláusulas, sin margen de decisión alguno. La aplicación de este precepto por una decisión judicial que declarase nulas estas cláusulas producirá el efecto de cosa juzgada, con lo que el perjuicio causado es irreversible, pues ya no existirá cauce para modificar dicha decisión.

Sin embargo, de mantenerse la suspensión, el resultado del procedimiento judicial puede llegar a ser distinto al atribuirse al juez en aplicación de la normativa vigente la libre apreciación del carácter abusivo o no de dichas cláusulas en concreto. La apreciación del carácter abusivo de una cláusula contractual implica su nulidad y dicha declaración genera una serie de obligaciones para la parte que la hubiera motivado que, cuanto mayor sea el número de pronunciamientos que se efectúen durante la vigencia provisional de la norma, tendrá un impacto superior. El perjuicio sería todavía mayor si se entendiera por los órganos jurisdiccionales que esta medida es de aplicación a los contratos ya vigentes, puesto que produciría un evidente perjuicio económico para todas aquellas entidades que tengan en sus

contratos hipotecarios con consumidores este tipo de cláusulas caracterizadas como abusivas según la norma impugnada.

(iii) El art. 20 añade un nuevo apartado 2 al artículo 262-6, un nuevo apartado 3 al artículo 262-8, y un nuevo art.262-9, todos ellos de la LCCC.

En los tres casos, además del perjuicio que causa singularmente el hecho de que el plazo de las ofertas vinculantes difiera en Cataluña respecto del resto de España, de que se prohíban los términos asesoramiento, asesor u otros parecidos en las comunicaciones comerciales y en la publicidad, y de que se autoricen unas determinadas prácticas vinculadas, obligando, como en el caso anterior, al Juez a adoptar una determinada decisión, que puede ser irreversible por la fuerza de la cosa juzgada, el perjuicio general deriva del hecho de que afectan en su conjunto a la regulación del mercado hipotecario, lo que se proyecta en el adecuado funcionamiento de las entidades bancarias.

(iv) El nuevo art. 263-2.4 LCCC, introducido asimismo por el art. 20, regula la evaluación de la solvencia de la persona consumidora de una manera diferente a lo dispuesto en el artículo 18 de la Orden EHA/2899/2011 sin que aporte, necesariamente, una protección mayor. El perjuicio en este caso se concreta en los efectos sobre las entidades prestamistas que se derivan de dicha evaluación. En la normativa estatal, las entidades prestamistas tendrán libertad para contratar, pudiendo conceder el préstamo aun en el caso de que la evaluación de la solvencia del consumidor no dé un resultado positivo.

En cambio, de aplicarse el precepto impugnado el prestamista no puede conceder el crédito o préstamo hipotecario si el resultado de la evaluación de solvencia es negativo. Esta discrepancia radical puede producir perjuicios a los intereses particulares de los clientes puesto que las entidades bancarias no pueden otorgar préstamos si concurren estas circunstancias.

(v) En general, la vigencia de los preceptos cuestionados en este bloque genera inseguridad jurídica, innecesaria complejidad y opacidad en la regulación de la protección de los clientes bancarios. Como se afirma en el informe que se adjunta, de no mantenerse la suspensión de la aplicación de la ley, las entidades verán duplicadas sus cargas administrativas vinculadas a la transparencia y, en ocasiones, puede afectar a las políticas de riesgos de las entidades. Singularmente, los consumidores se verán sometidos a una duplicidad que se materializará en opacidad y confusión, el efecto último contrario al perseguido por la normativa

de transparencia, cuyo objeto no es otro que generar un marco de protección para los clientes de servicios bancarios que, limitando los efectos de la asimetría de información, les permita adoptar sus decisiones económicas de la forma más conveniente.

II. Fundamentos jurídicos.

1. El recurso de inconstitucionalidad contra diversos preceptos de la Ley 20/2014, de 29 de diciembre, de modificación de la Ley 22/2010, de 20 de julio, del Código de Consumo de Cataluña, para la mejora de la protección de las personas consumidoras en materia de créditos y préstamos hipotecarios, vulnerabilidad económica y relaciones de consumo (en lo sucesivo, Ley de Cataluña 20/2014 y LCCC) se estructura en torno a dos bloques diferenciados.

(i) De una parte, los arts. 3 [por cuanto añade las letras v) y w) al artículo 111-2 LCCC], 17 [por cuanto añade los apartados 7 y 8 al artículo 252-4 LCCC en lo referente al sector energético con la exclusión, por tanto, del suministro de agua], 18.2 [por cuanto modifica el apartado 6 del artículo 252-5 LCCC, en lo que respecta exclusivamente a los servicios energéticos de trato continuado], y la disposición adicional primera de la Ley de Cataluña 20/2014, que establecen medidas de protección de las personas que se encuentran en situación de “pobreza energética”.

Según la demanda, estos preceptos vulneran las competencias estatales en las materias de “bases del régimen minero y energético” (art. 149.1.25 CE) y “bases y coordinación de la planificación general de la economía” (art. 149.1.13 CE), así como la legislación básica dictada en su desarrollo. Como las partes han puesto de relieve en sus alegaciones, esta regulación tiene como precedente el Decreto-ley de Cataluña 6/2013, de 23 de diciembre, norma que dio lugar al recurso de inconstitucionalidad núm. 5831-2014, resuelto mediante la STC 62/2016, de 17 de marzo.

(ii) De otra parte, los arts. 8 [por cuanto añade un nuevo apartado 3 al artículo 132-4 LCCC], 13 [por cuanto añade un nuevo apartado 4 al artículo 251-6 LCCC], y 20 [por cuanto añade un nuevo apartado 2 al artículo 262-6, un nuevo apartado 3 al artículo 262-8, un nuevo art. 262-9 y un nuevo apartado 4 al artículo 263-2 LCCC] de la Ley de Cataluña 20/2014, que regulan aspectos relativos a los créditos y préstamos hipotecarios.

Estos preceptos se impugnan por vulneración de la legislación básica estatal dictada *ex art.* 149.1, 11 y 13 CE. Adicionalmente, se alega que esta regulación afecta a títulos competenciales exclusivos del Estado como la legislación civil (art. 149.1.8 CE, con incidencia en la igualdad en el ejercicio de los derechos fundamentales, art. 149.1.1 CE) y la legislación procesal del Estado (art. 149.1.6 CE).

Al objeto de determinar si procede levantar o mantener la suspensión de la vigencia y aplicación que afecta a los preceptos impugnados, examinaremos por separado los dos bloques que han quedado identificados.

2. Dentro del primer bloque, relativo a las medidas de protección de las personas que se encuentran en situación de “pobreza energética”, la primera consideración que hemos de hacer concierne a la anteriormente señalada conexión entre la normativa ahora impugnada y la que ha sido objeto de enjuiciamiento en la STC [RI 5831-2014], en cuyo FJ 2 ya se advierte la similitud entre ambas regulaciones. Esta circunstancia determina la concurrencia del presupuesto que, por excepción, permite resolver el incidente de suspensión en virtud del criterio del *fumus boni iuris* o apariencia de buen derecho que se deriva de la referida Sentencia, ante la que habrá de ceder, en caso de declaración de inconstitucionalidad y nulidad, la presunción de constitucionalidad de la ley ahora impugnada (en el mismo sentido, ATC de 16 de febrero de 2016, FJ 4).

a) Las razones expuestas en la STC [RI 5831-2014], FJ 3, determinan el levantamiento de la suspensión de los arts. 3, por cuanto añade las letras v) y w) al artículo 111-2 LCCC, y 17, por cuanto añade al artículo 252-4 LCCC el apartado 7, párrafos primero, primer inciso (“Las personas en situación de vulnerabilidad económica ... en que solicitan su emisión”), y segundo.

b) La STC [RI 5831-2014] ha declarado la inconstitucionalidad y nulidad del párrafo segundo del apartado 6 y del apartado 7 del art. 252-4 LCCC, introducidos por el art. 2 del Decreto-ley de Cataluña 6/2013, de 23 de diciembre, por cuanto queda argumentado en sus FFJJ 4 a 11.

Pese a las diferencias que pueden apreciarse en la redacción, el contenido de dicha regulación es prácticamente equivalente a lo posteriormente establecido en la Ley de Cataluña 20/2014, art. 17, por cuanto añade al artículo 252-4 LCCC, apartado 7, párrafo primero, segundo

inciso (“Si no se ha presentado el informe ... que se había solicitado”) y párrafo tercero, y apartado 8. Procede en consecuencia mantener la suspensión de esta parte del art. 17.

c) El art 18.2 de la Ley 20/2014 modifica el apartado 6 del artículo 252-5 LCCC, fijando los requisitos para la interrupción por impago de los servicios de trato continuado, que se impugna en lo que respecta exclusivamente a los servicios energéticos. Si bien esta regulación no figura en el precedente Decreto-ley de Cataluña 6/2013 objeto de la STC [RI 5831-2014], es evidente su conexión con la controversia allí resuelta. Esta circunstancia aconseja mantener la suspensión cautelar de este precepto, sin perjuicio de lo que resulte del análisis de constitucionalidad mediata, que no corresponde abordar en este momento procesal.

d) Los reproches de inconstitucionalidad dirigidos a estos preceptos se centran exclusivamente en los sectores energéticos del gas y la electricidad, quedando al margen de los mismos la regulación impugnada en cuanto resulte aplicable al sector del agua. Por este motivo, la decisión de mantener la suspensión de la aplicación y vigencia de determinados preceptos, que ha quedado detallada en este fundamento jurídico, lógicamente no ha de afectar a dicho sector del agua, y así se precisará en el fallo.

3. La disposición adicional primera de la Ley de Cataluña 20/2014 crea el Fondo de atención solidaria de suministros básicos, para dar instrumentos de apoyo económico a las unidades familiares que no pueden cumplir los compromisos de pago de los servicios de suministro de agua, electricidad o gas. El Fondo de atención solidaria de suministros básicos se desarrollará por reglamento y debe nutrirse, entre otras aportaciones, de las que efectúen las empresas suministradoras y las administraciones públicas competentes en esta materia.

Como el resto de la impugnación agrupada en este bloque, las alegaciones se refieren exclusivamente al sector energético, por lo que en primer lugar es claro que procede el levantamiento de la medida de suspensión en relación con los servicios de suministro de agua.

Los perjuicios que, a juicio del Abogado del Estado, justificarían el mantenimiento de la suspensión, se basan en entender que la creación de este Fondo constituye una medida con incidencia inmediata y directa en el régimen económico del sistema eléctrico y gasístico en su conjunto, por la obligación de contribuir económicamente, y en los Presupuestos del Estado, en la medida en que no se excluye expresamente, a diferencia de otros preceptos de la norma autonómica.

Sin embargo, el precepto no fija criterios cuantitativos que permitan un análisis del grado de afectación al régimen económico de los sistemas eléctrico y gasístico en su conjunto, ni su tenor permite deducir una ineludible vinculación obligatoria de fondos procedentes de los Presupuestos estatales. Por ello, al no ser posible inferir de la lectura del precepto la incidencia inmediata y directa que causaría el perjuicio, resulta de aplicación el criterio consolidado de este Tribunal, según el cual el eventual perjuicio “no resulta inmediatamente de lo dispuesto en este precepto legal sino que precisa, para su materialización, de medidas que, yendo más allá de la simple aplicación de la norma, complementen desde una perspectiva general las previsiones legales” que, de obstruir el ejercicio por el Estado de sus competencias podría “ser sometido al juicio de este Tribunal Constitucional (en similares términos, ATC 79/2003, de 6 de marzo, FJ 7, y las resoluciones allí citadas)” [ATC 60/2013, de 26 de febrero, FJ 5, reiterado en el reciente ATC [4682-2015], de 15 de diciembre, FFJJ 4.c) y 5.a)].

Hay que reparar también en que la aplicación de los instrumentos de apoyo económico a través del Fondo contribuiría en alguna medida a atenuar la incidencia económica asociada por el Abogado del Estado a las restantes medidas impugnadas en este bloque. Si, según sus alegaciones, para proteger a las personas en situación de vulnerabilidad económica, la Comunidad Autónoma debería articular un sistema de ayudas directas o de financiación de la deuda que no interfiriera con el sistema eléctrico o gasístico, parece razonable entender que el mantenimiento de la suspensión de esta disposición no contribuye a ese objetivo, sin perjuicio de lo que resulte del desarrollo reglamentario, según ha quedado dicho.

Procede en consecuencia alzar la medida de suspensión de la disposición adicional primera de la Ley de Cataluña 20/2014.

4. Por regular cuestiones que inciden en el ámbito material de los créditos y préstamos hipotecarios han sido impugnados los arts. 8 [por cuanto añade un nuevo apartado 3 al artículo 132-4 LCCC], 13 [por cuanto añade un nuevo apartado 4 al artículo 251-6 LCCC], y 20 [por cuanto añade un nuevo apartado 2 al artículo 262-6, un nuevo apartado 3 al artículo 262-8, un nuevo 262-9 y un nuevo apartado 4 al artículo 263-2 LCCC] de la Ley de Cataluña 20/2014.

El Abogado del Estado, en sus alegaciones, parte del reconocimiento expreso de que es probable que cada una de las medidas impugnadas, si se consideran aisladamente, no produzcan por sí solas un perjuicio de imposible o difícil reparación, planteando que es la suma de todas ellas la que afecta a la estabilidad del sistema financiero, en la medida en que afecta a la actuación de las entidades de crédito y a los intereses de los particulares. Y por ello entiende

que, de levantarse la suspensión se ocasionarían necesariamente unos efectos de imposible o muy difícil reparación especialmente por la asimetría del régimen jurídico aplicable en Cataluña en relación con el resto de España. Ahora bien, para que esta clase de perjuicio pueda ser tomado en consideración es necesario “que esa afirmación haya venido acompañada de una justificación concreta de los perjuicios de imposible o difícil reparación que habrían de producirse por la mera existencia de una diversidad regulatoria”, una diversidad que, por otra parte, “es consustancial con el carácter autonómico de nuestro Estado” (ATC 196/2015, de 18 de noviembre, FJ 3.c), con cita del ATC 80/2008, de 11 de marzo, FJ 6).

El planteamiento expuesto implica que los perjuicios anudados al levantamiento de la suspensión serían la consecuencia agregada de los que para cada una de las medidas haya quedado razonado o acreditado, lo que impone su examen por separado.

a) El art. 8 adiciona un nuevo apartado 3 al artículo 132-4 LCCC, en cuya virtud en los casos de ejecución hipotecaria de la vivienda habitual como consecuencia del incumplimiento del deudor, las partes en conflicto, antes de interponer cualquier reclamación administrativa o demanda judicial, deben acudir a la mediación o pueden acordar someterse al arbitraje. El precepto añade que, transcurrido el plazo de tres meses a contar de la notificación del acuerdo de inicio de la mediación sin haber alcanzado un acuerdo satisfactorio, cualquiera de las partes puede acudir a la reclamación administrativa o a la demanda judicial.

Para el Abogado del Estado, la demora de tres meses en el acceso a la jurisdicción puede acarrear perjuicios de difícil reparación, especialmente a las entidades de crédito, en la medida en que afecte a sus previsiones sobre la resolución de conflictos, sin olvidar que toda dilación en estos procedimientos judiciales tiene impacto financiero para ambas partes, también para los consumidores obligados a cumplirlas.

Ni el perjuicio así enunciado, que resulta meramente hipotético, ni la dilación en el acceso a la jurisdicción que pueda implicar el plazo de tres meses, frente a la posibilidad de una más pronta solución del conflicto por vía extrajudicial, constituyen elementos que justifiquen el mantenimiento de la suspensión. Como señalara el ATC 103/1994, de 22 de marzo, “la eventual dilación producida en la tramitación de algún o algunos procesos no es un argumento que pueda determinar el mantenimiento de la suspensión de la vigencia de la Ley. En definitiva, el perjuicio que se alega no aparece, al presente, debidamente concretado y mucho menos acreditada la gravedad del mismo, por lo que no resulta suficiente su invocación para aconsejar

el mantenimiento de la suspensión de la vigencia de una norma dotada, como producto de una Cámara Legislativa, de la presunción de constitucionalidad” (FJ 2).

b) El art. 13 añade un nuevo apartado 4 al artículo 251-6 LCCC, a fin de establecer qué cláusulas se considerarán abusivas en los contratos de créditos y préstamos hipotecarios.

Los perjuicios alegados en relación con este precepto giran en torno al efecto de cosa juzgada que tendría su aplicación, pues de declararse nulas estas cláusulas por decisión judicial, los efectos serían de imposible o difícil reparación, al no existir cauce para modificar esta decisión.

Ahora bien, es el propio art. 40.1 LOTC el que dispone que las sentencias declaratorias de la inconstitucionalidad de leyes, disposiciones y actos con fuerza de ley no permitirán revisar procesos fenecidos con fuerza de cosa juzgada en los que se haya hecho aplicación de leyes, disposiciones o actos inconstitucionales, con excepciones que no afectan a lo que aquí se analiza. Importa resaltar que la cosa juzgada opera en todo caso, tanto si se mantiene como si se levanta la medida de suspensión, por lo que tanto valdría el argumento si se utilizara en sentido opuesto. Ello hace evidente que el efecto de cosa juzgada no puede *per se* contemplarse como un perjuicio, pues está vinculado al nuclear principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), que reclama la intangibilidad de las situaciones jurídicas consolidadas (por todas, STC 272/2015, de 17 de diciembre, FJ 5). Es, por el contrario, la consecuencia normal y habitual de los procesos de control de constitucionalidad de las leyes, prevista en la Ley reguladora de este Tribunal, y por ello no puede erigirse en fundamento para mantener la suspensión de una Ley sobre la que pende un pronunciamiento de inconstitucionalidad.

c) Los arts. 262-6.2, 262-8.3 y 262-9 de la Ley 22/2010, incorporados por el art. 20 de la Ley impugnada, introducen respectivamente (i) la exigencia de oferta firmada por el representante del prestamista, con plazo general de validez no inferior a catorce días naturales desde la fecha de entrega; (ii) la prohibición de que prestamistas e intermediarios de crédito o sus representantes utilicen los términos asesoramiento, asesor o parecidos en sus comunicaciones comerciales y en la publicidad; y (iii) el régimen de prohibición de prácticas vinculadas, salvo en determinados supuestos.

De los perjuicios que alega el Abogado del Estado para este conjunto de preceptos, ya hemos señalado previamente que ni la mera circunstancia de la diversidad regulatoria ni el efecto de cosa juzgada constituyen base para el mantenimiento de la suspensión. El perjuicio

general que de ello se hace derivar, y que afectaría al conjunto del mercado hipotecario, se aduce por remisión al planteamiento general que enmarca esta parte de las alegaciones, y que ya hemos abordado al inicio de este FJ.

d) Según el nuevo apartado 4 del artículo 263-2 LCCC, incorporado asimismo por el art. 20 de la Ley impugnada, el prestamista no podrá conceder el crédito o préstamo hipotecario si el resultado de la evaluación de solvencia de la persona consumidora es negativo, debiendo advertirle por escrito de la imposibilidad de concederle el crédito.

El Abogado del Estado alega que esta prohibición de contratación, que difiere radicalmente de la libertad de contratar sancionada en la normativa estatal (art. 18.6 de la Orden EHA 2899/2011, que regula la evaluación de la solvencia sin perjuicio de la libertad de contratación), puede producir perjuicios a los intereses particulares tanto de las entidades prestamistas como de sus clientes, puesto que de aplicarse las entidades bancarias no pueden otorgar préstamos si concurren estas circunstancias.

En otros supuestos hemos alzado una medida de suspensión por considerar, entre otros factores, que el endurecimiento de las condiciones de acceso al crédito de las empresas y economías domésticas no deriva necesaria y directamente de la vigencia de la norma (AATC 123/2013, de 21 de mayo, FJ 5, 153/2013, de 9 de julio, FJ 4, y 154/2013, de 9 de julio, FJ 5). En este caso, y pese a la generalidad con la que está formulada la alegación, hemos de apreciar que efectivamente de la aplicación de la norma impugnada derivaría una restricción directa e inmediata en el acceso al crédito susceptible de producir los perjuicios alegados, lo que aconseja en este caso el mantenimiento de la suspensión.

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

1º) Mantener la suspensión de los siguientes preceptos de la Ley 20/2014, de 29 de diciembre, de modificación de la Ley 22/2010, de 20 de julio, del Código de Consumo de Cataluña para la mejora de la protección de las personas consumidoras en materia de créditos y préstamos hipotecarios, vulnerabilidad económica y relaciones de consumo:

a) En cuanto resultan aplicables a los sectores energéticos del gas y la electricidad, los arts. 17, por cuanto añade al artículo 252-4 de la Ley 22/2010 el apartado 7, en sus párrafos primero, segundo inciso (“Si no se ha presentado el informe ... que se había solicitado”) y tercero, y el apartado 8 y 18.2, por cuanto modifica el apartado 6 del artículo 252-5 de la Ley 22/2010.

b) Art. 20, por cuanto añade un nuevo apartado 4 al artículo 263-2 de la Ley 22/2010.

2º) Levantar la suspensión de los siguientes preceptos de la Ley 20/2014, de 29 de diciembre, de modificación de la Ley 22/2010, de 20 de julio, del Código de Consumo de Cataluña para la mejora de la protección de las personas consumidoras en materia de créditos y préstamos hipotecarios, vulnerabilidad económica y relaciones de consumo: arts. 3 [por cuanto añade las letras v) y w) al artículo 111-2 de la Ley 22/2010], 8 [por cuanto añade un nuevo apartado 3 al artículo 132-4 de la Ley 22/2010], 13 [por cuanto añade un nuevo apartado 4 al artículo 251-6 de la Ley 22/2010], 17 [por cuanto añade al artículo 252-4 de la Ley 22/2010 el apartado 7, párrafo primero, primer inciso (“Las personas en situación de vulnerabilidad económica ... en que solicitan su emisión”), y párrafo segundo], 20 [por cuanto añade un nuevo apartado 2 al artículo 262-6, un nuevo apartado 3 al artículo 262-8, y un nuevo artículo 262-9 a la Ley 22/2010] y la Disposición adicional primera.

Madrid, a doce de abril de dos mil dieciséis.