

## SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**2547** *Pleno. Sentencia 13/2019, de 31 de enero de 2019. Recurso de inconstitucionalidad 2501-2016. Interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética. Competencias sobre consumo, legislación procesal, derecho civil, ordenación crediticia y económica general: nulidad de los preceptos legales autonómicos que establecen un procedimiento judicial para resolver las situaciones de sobreendeudamiento y regulan determinados efectos de la cancelación y cesión de créditos hipotecarios. Voto particular.*

ECLI:ES:TC:2019:13.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Juan José González Rivas, Presidente, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Antonio Narvárez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho, don Cándido Conde-Pumpido Tourón y doña María Luisa Balaguer Callejón, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

## SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 2501-2016, interpuesto por el Presidente del Gobierno, representado por el Abogado del Estado, contra los artículos 2.2, 3, 4, 5 (apartados 1 a 4 y 9) y 7; así como las disposiciones adicional, transitoria segunda (apartados 1 y 2, en lo relativo a la aplicación del art. 7) y final tercera, de la Ley del Parlamento de Cataluña 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética. Ha sido ponente el Magistrado don Andrés Ollero Tassara, quien expresa el parecer del Tribunal.

**I. Antecedentes**

1. Mediante escrito presentado en el registro general de este Tribunal el 5 de mayo de 2016, el Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno, interpone recurso de inconstitucionalidad contra los artículos. 2.2, 3, 4, 5 (apartados 1 a 4 y 9) y 7; así como las disposiciones adicional, transitoria segunda (apartados 1 y 2, en lo relativo a la aplicación del art. 7) y final tercera, de la Ley del Parlamento de Cataluña 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética. Invoca los artículos 161.2 CE y 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), a fin de producir la suspensión de la aplicación de los preceptos impugnados.

El Abogado del Estado subraya la similitud entre estas previsiones y las de las Comunidades Autónomas de Andalucía (Decreto-ley 6/2013, de 9 de abril, y Ley 4/2013, de 1 de octubre, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda), Navarra (Ley Foral 24/2013, de 2 de julio, de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda), Canarias (Ley 2/2014, de 20 de junio, de modificación de la Ley 2/2013, de vivienda) y País Vasco (Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda),

igualmente impugnadas por el Presidente del Gobierno (recursos de inconstitucionalidad núms. 4286/2013, 7357/2013, 6036/2013 y 1824/2015, respectivamente). Señala también que desde 2012 el Estado habría adoptado medidas destinadas a cumplir el objetivo perseguido por estas leyes autonómicas. Permitirían alternativas de actuación proporcionadas al problema de la vivienda sin incurrir en las extralimitaciones que fundamentan este recurso de inconstitucionalidad. Alude específicamente al Real Decreto-ley 1/2015, de 27 de febrero, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas del orden social (convertido después en la Ley 25/2015, de 28 de julio), que incluye mejoras adicionales a las adoptadas mediante Real Decreto-ley 6/2012 y Ley 1/2013. Las impugnaciones se argumentan del modo siguiente:

a) El artículo 2.2 regula el «procedimiento extrajudicial para la resolución de situaciones de sobreendeudamiento», precisando que «las resoluciones de las comisiones de sobreendeudamiento quedan sujetas a la revisión del juez competente». Desbordaría las competencias que el Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) atribuye a esta Comunidad Autónoma. Invaldaría las competencias estatales atribuidas en el artículo 149.1.1, 6, 8, 11 y 13 CE. La disposición final segunda habilita el desarrollo reglamentario de estos procedimientos, así como de las comisiones de sobreendeudamiento. Tal previsión no ha sido impugnada. No obstante, el Abogado del Estado solicita la declaración de su inconstitucionalidad y nulidad por conexión y consecuencia.

b) El artículo 3 regula un «procedimiento judicial simplificado», distinto del previsto en la Ley concursal, para «la resolución de las situaciones de sobreendeudamiento». Invaldaría la competencia estatal prevista en el art. 149.1.6 CE, habida cuenta de que Cataluña carece de atribuciones para establecer un procedimiento judicial de estas características, sin apoyo en Derecho sustantivo alguno, ni general ni foral. Además, interfiere la regulación procesal del Estado para estos supuestos, adoptada al amparo de los incisos 6 y 8 del art. 149.1 CE. También en el ejercicio de las competencias del Estado en materia de ordenación del crédito (art. 149.1.11 CE) y bases y coordinación de la planificación general de la economía (art. 149.1.13 CE). Desarrolla una política pública para la que el Estado ya ha adoptado medidas, resultando incompatible con ellas, lo que haría aplicable la STC 93/2015.

c) El artículo 4 persigue que el fiador se beneficie de la cancelación del pasivo conseguida por el deudor en el marco del procedimiento previsto en el artículo anterior. La responsabilidad del fiador queda limitada al importe no cancelado de la deuda «siempre que tenga con el deudor una relación de parentesco por consanguinidad o afinidad hasta el tercer grado». En la medida en que el precepto conecta con los artículos 2.2 y 3, participa de los mismos vicios de inconstitucionalidad. Invaldaría las competencias previstas en el artículo 149.1.6 CE. No podría considerarse amparado en las atribuciones autonómicas en materia de consumidores y usuarios en conexión con las de vivienda ni en las «necesarias especialidades» de orden procesal vinculadas al Derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas (art. 149.1.6 CE) ni en la conservación, modificación o desarrollo de los derechos civiles, forales o especiales (art. 149.1.8 CE). La regulación de los efectos del contrato de fianza se contiene en el Código civil y en la Ley concursal.

d) El Abogado del Estado impugna varios preceptos relativos al denominado «alquiler social» de viviendas que han dejado de ser de titularidad de personas en situación de vulnerabilidad como consecuencia de acuerdos de compensación o dación en pago de préstamos o créditos hipotecarios o de compraventas debidos a la imposibilidad de devolver el préstamo hipotecario: artículo 5, apartados 1 a 4 y 9, y disposición final tercera. La Comunidad Autónoma carece de competencias para imponer el alquiler de la vivienda antes de la adquisición de una vivienda o del inicio de un procedimiento judicial. Tampoco las tiene para configurar su omisión como incumplimiento sancionable de la función social de la propiedad. Los preceptos controvertidos habrían invadido pues las competencias recogidas en los números 11 y 13 del artículo 149.1 CE.

e) El artículo 7 incluye medidas para garantizar la función social de la propiedad y aumentar el parque de viviendas asequibles en alquiler; en particular, la cesión obligatoria de viviendas vacías. La disposición transitoria segunda establece que en los procedimientos de ejecución hipotecaria o desahucio por impago de alquiler son de aplicación las medidas establecidas por el artículo 7. El artículo 7 y la disposición transitoria segunda, en el inciso en que invoca el artículo 7, infringirían el artículo 149.1.1 CE en relación con el artículo 33 CE; también las competencias estatales relativas a la economía y la ordenación del crédito e incumplirían igualmente el principio de proporcionalidad desde una perspectiva sustantiva.

f) La disposición adicional prevé que, en caso de cesión a título oneroso de un crédito garantizado con la vivienda, el deudor podrá liberarse de la deuda «abonando al cesionario el precio que éste ha pagado más los intereses legales y los gastos que le ha causado la reclamación de la deuda». Esta regulación parece inspirarse en el artículo 1535 del Código civil. Dado que el legislador autonómico carece de competencia para dictar normas de carácter civil, la mera reproducción del precepto estatal vulnera las competencias estatales. La disposición controvertida regula el retracto de créditos garantizados con vivienda, lo que no puede entenderse amparado en las competencias autonómicas en dicha materia, ni en la conservación, modificación y desarrollo de los derechos civiles, forales o especiales. Infringe también la competencia del Estado en materia de ordenación de la economía y del crédito, banca y seguros, con el riesgo añadido de que pone en peligro las medidas adoptadas con esta finalidad en el título III de la Ley 5/2015, de 27 de abril, de fomento de la financiación empresarial. Esta ley no establece limitación alguna sobre el precio, ni riesgo adicional del cesionario, más allá del impago por parte del deudor o los asociados a las garantías. Establece que «los fondos de titulización podrán adquirir la titularidad de los activos por cualquier modo, bien sea a través de su cesión, su adquisición, su suscripción en mercados primarios o a través de cualquier otro modo admitido en Derecho». Estos fondos de titulización cumplen el papel de eliminar el riesgo del balance del banco, otorgándoles a su vez liquidez y financiación. El objeto de las titulizaciones de los créditos hipotecarios es su cesión, con salida del balance del banco, a un fondo de titulización a cambio de un precio financiado por un bono emitido por el propio fondo. El precio puede ser inferior a la deuda pendiente. La disposición controvertida, al referirse al conjunto de créditos cedidos a título oneroso, afecta a estas operaciones y genera una clara inseguridad jurídica en el adquirente y en la operativa en general. Se convierte en un elemento de incertidumbre que afecta al propio precio y, por tanto, a la financiación de las entidades de crédito.

2. Mediante providencia de 24 de mayo de 2016, el Pleno del Tribunal Constitucional, a propuesta de la Sección Segunda, acuerda admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad, dar traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Gobierno y Parlamento de Cataluña a fin de que, en el plazo de quince días, puedan personarse en el proceso y formular alegaciones. Asimismo, tiene por invocado el artículo 161.2 LOTC, lo que, a su tenor y conforme dispone el artículo 30 LOTC, produce la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados desde la fecha de interposición del recurso –5 de mayo de 2016– para las partes del proceso y desde la publicación de la suspensión en el «Boletín Oficial del Estado» para los terceros. Esto se comunica a los Presidentes del Gobierno y del Parlamento de Cataluña. También ordena publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya».

3. El Presidente del Congreso de los Diputados, mediante escrito de 7 de junio de 2016, comunica que la Mesa de la Cámara ha acordado personarse en este procedimiento y ofrecer su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC. El Presidente del Senado, mediante escrito de 17 del mismo mes, se expresa en el mismo sentido.

4. Por escrito registrado el 8 de junio de 2016, la Abogada de la Generalitat de Cataluña, en la representación que legalmente ostenta, se persona en el proceso y solicita la prórroga del plazo para formular alegaciones. El Letrado del Parlamento de Cataluña, mediante escrito registrado el día siguiente, se expresa en iguales términos.

5. Mediante sendas providencias de 9 y 10 de junio de 2016, el Pleno del Tribunal Constitucional acuerda incorporar a las actuaciones los anteriores escritos y prorrogar en ocho días el plazo concedido a, respectivamente, la Abogada de la Generalitat y el Letrado del Parlamento de Cataluña.

6. Mediante escrito registrado el 24 de junio de 2016, don Felipe Bermejo Valiente afirma ser Procurador de los Tribunales y pretende personarse en nombre y representación de doña Sandra Cabrejas Badenas y don Mohamed Aziz. Según señala, aportará la acreditación de la representación de estas dos personas cuando se le requiera para ello. Admite que la LOTC no contempla la posibilidad de esta personación, pero subraya que tampoco la excluye. Las razones por las que el Tribunal habría de admitirla en este caso son las siguientes. Doña Sandra y don Mohamed se han visto perjudicados por la suspensión de la aplicación de la ley derivada de la admisión a trámite del presente recurso. Los representantes políticos que habrían podido defender sus intereses en el presente procedimiento no han podido hacerlo como consecuencia de que el Presidente del Gobierno ha esperado a la disolución de las Cortes de la XI Legislatura para recurrir.

7. Mediante escrito registrado el 6 de julio de 2016, la Abogada de la Generalitat de Cataluña, en representación y defensa de su Gobierno, formula alegaciones y solicita la íntegra desestimación del recurso de inconstitucionalidad. Tras referirse al objeto del recurso, al contexto dentro del cual se ha tramitado la Ley 24/2015, a los derechos constitucionales de propiedad (art. 33 CE) y vivienda (art. 47 CE), al artículo 149.1.1 CE, así como a las competencias autonómicas en materia de consumo y vivienda (arts. 123 y 137 EAC), alega respecto de cada uno de los preceptos impugnados.

a) El artículo 2.2 se incardina en la competencia autonómica en materia de consumo (art. 123 EAC), en conexión con la de vivienda (art. 137 EAC). La impugnación es claramente preventiva; presupone que el procedimiento extrajudicial se producirá por cauces ajenos al precepto impugnado. Sin embargo, no cabe duda de que ese procedimiento extrajudicial es «voluntario». Tampoco procede declarar la inconstitucionalidad de la disposición final segunda, que habilita el desarrollo reglamentario de este procedimiento extrajudicial. No ha sido impugnada. A su vez, no incurriendo en inconstitucionalidad el artículo 2.2, no puede declararse que lo haga esta disposición por conexión.

b) Ante la situación de emergencia social, el artículo 3 regularía un procedimiento judicial simplificado al que las partes pueden acogerse de forma voluntaria. Trata de coadyuvar a evitar el procedimiento de ejecución hipotecaria, pero sin interferirla. El procedimiento es anterior al procedimiento concursal. Su regulación no interfiere en las competencias estatales en materia procesal y económica. Se trata de una especialidad procesal incardinada en la competencia autonómica en materia de consumo, en conexión con la de vivienda.

c) El artículo 4 conecta con los artículos 2 y 3, apenas examinados. El acuerdo que resuelva el correspondiente procedimiento extrajudicial o judicial habrá de referirse también a la responsabilidad del fiador que tenga con el deudor relación de parentesco por consanguinidad o afinidad, limitándola al importe de la deuda no cancelada. Se trata de una norma de Derecho sustantivo autonómico (arts. 149.1.6 CE y 130 EAC) insertada en un procedimiento en el que el acreedor participa voluntariamente. Las alegaciones realizadas a los anteriores preceptos serían extensibles a este.

d) El objetivo del artículo 5 no es limitar la libertad de contratación ni establecer requisitos procesales a la interposición de acciones judiciales, sino delimitar el derecho

de propiedad, estableciendo una obligación conforme a una finalidad o utilidad social. Este precepto, al igual que las disposiciones transitoria segunda y final tercera, respetan las competencias del Estado. Han sido dictados con base en la competencia atribuida a la Generalitat en el artículo 137 EAC.

e) La Abogada de la Generalitat razona ampliamente que la limitación de la propiedad por causa de interés general introducida en el artículo 7 y la disposición transitoria segunda no altera el contenido esencial del derecho de propiedad (art. 33 CE). La intromisión parcial en el estatuto jurídico del propietario supera el test de proporcionalidad. Las condiciones básicas a las que hace referencia el artículo 149.1.1 CE no operan como una prohibición para el legislador autonómico de un trato divergente respecto de la legislación estatal.

f) Las deudas contraídas en relación con las viviendas ocasionan en muchos casos no solo la pérdida de la vivienda, sino también la adquisición de deudas exorbitantes con las entidades financieras. El resultado de ello es que, al problema de las ejecuciones hipotecarias, se añade el de que quienes han perdido su vivienda tampoco pueden afrontar el pago de un alquiler. La disposición adicional afronta esta situación; pretende paliar los perjuicios que ha causado a los deudores el aumento de los precios de la vivienda como bien de primera necesidad, lo que ha obligado a muchas familias a endeudarse por encima de sus posibilidades. Establece un retracto de la deuda a favor del deudor hipotecario. No incide sobre la legislación hipotecaria propiamente dicha sino en el ulterior régimen de titulaciones de la Ley 5/2015, beneficiando solo a quienes tienen constituida su hipoteca sobre vivienda. No produce la inseguridad jurídica denunciada, por cuanto que ha de aplicarse a partir de la entrada en vigor de la ley; carece de eficacia retroactiva. En fin, supera el juicio de proporcionalidad y conecta con varios mandatos constitucionales (arts. 9.2, 32.1 y 47 CE).

Por último, la Letrada autonómica solicita por otrosí, previos los trámites oportunos, el levantamiento inmediato de la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados.

8. Mediante escrito registrado el 6 de julio de 2016, el Letrado del Parlamento de Cataluña formula alegaciones y solicita la íntegra desestimación del recurso de inconstitucionalidad. Señala a modo de introducción que el recurso confunde unas hipotéticas consecuencias de orden económico, totalmente supuestas y no demostradas, con un pretendido exceso competencial y que reduce la competencia de la Generalitat en materia de vivienda a la actividad administrativa de ordenación y fomento. Tras ello se refiere a la doctrina constitucional relativa a los núms. 1, 8, 11 y 13 del artículo 149.1 CE. Respecto de las impugnaciones, razona específicamente lo siguiente:

a) El artículo 2.2 califica expresamente el procedimiento extrajudicial que regula como procedimiento de «mediación». A la vista de la disposición final quinta y del Código de consumo de Cataluña, al que se remite el precepto, resulta indiscutible el carácter voluntario del indicado procedimiento. Los artículos 1.1 y 2.3 permiten apreciar también que tal procedimiento no perjudica a la legislación estatal hipotecaria y concursal.

b) La regulación del artículo 3 es tan genérica e indeterminada que no puede desplazar ni sobreponerse a la legislación concursal estatal. No crea procedimiento nuevo alguno ni incorpora trámites procesales a procedimientos ya existentes. Admite que hay ya un procedimiento estatal, pero evita nombrarlo para no invadir las competencias del Estado. El apartado 1 viene a reconocer un derecho de acceder a la jurisdicción si fracasa el intento de acuerdo voluntario entre deudor y acreedores. La mención al objetivo del proceso debe entenderse como una descripción del propósito del consumidor afectado; no se trata de una prescripción sobre el carácter del procedimiento. El apartado 2 pretende asegurar el reconocimiento del procedimiento extrajudicial, sin darle un valor específico. No determina ninguna actuación judicial. El apartado 3 no tiene carácter de norma procesal. Se describe un poder del que ya dispone el juez, sin atribuirle funciones nuevas.

c) El artículo 4 tiene la finalidad de proteger al consumidor y su núcleo familiar cercano, lo que entronca con la competencia de la Generalitat en materia de consumo (art. 130 EAC). A su vez, podría entenderse como ejercicio de la competencia de la Generalitat en materia de Derecho civil (art. 129 EAC). La Generalitat ha regulado elementos del contrato de fianza en otras ocasiones (arts. 121-8.2, 121-9 y 121-21 del Código civil de Cataluña y regulación general de derechos reales de garantía propia de la Ley 19/2002, de julio), sin que haya suscitado objeción alguna por parte del Estado.

d) El artículo 5, apartados 1 a 4, y 9, y las disposiciones transitoria segunda y final tercera no vulneran el sistema de distribución de competencias. El Letrado autonómico razona ampliamente que hallan cobertura en las competencias estatutarias en materia de vivienda y Derecho civil.

e) La medida prevista en el artículo 7 es similar a la incluida en el artículo 42 de la Ley 18/2007, que no fue objeto de recurso de inconstitucionalidad. Difiere de la declarada inconstitucional en la STC 95/2015, aunque obedezca a similar propósito. Que el Estado no haya regulado la cesión de uso no significa que su falta de reconocimiento sea una condición básica del derecho de propiedad.

f) El retracto de créditos litigiosos establecido en el artículo 1535 del Código civil resulta controvertido por su posible contradicción con la Constitución y el Derecho europeo (cuestiones prejudiciales planteadas ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea por Juzgados de primera instancia de Vigo –núm. 11– y Barcelona –núm. 38– mediante autos de 11 de noviembre de 2015 y 2 de febrero de 2016, respectivamente). La disposición adicional de la Ley del Parlamento de Cataluña 24/2015 presenta diferencias que permiten entender que no es mera reproducción del artículo 1535 del Código civil. En primer lugar, no exige que el crédito sea litigioso. Cabe entender que el crédito ha sido impagado, aunque no sea aún objeto de proceso judicial. En segundo lugar, la regulación se refiere únicamente a créditos garantizados con vivienda, aproximándose más a la figura del derecho de retracto. A su vez, el Derecho civil catalán ha regulado esta cuestión sin que nadie haya formulado oposición (art. 277 del Código de sucesiones por causa de muerte, aprobado por Ley 40/1991, vigente hasta la Ley 10/2008). La competencia autonómica ex artículo 129 EAC permite a la Generalitat adoptar una regulación diferente a la del Código civil. Por otra parte, no puede argumentarse como vicio de invalidez el hipotético impacto sobre el mercado de titulaciones de créditos hipotecarios o el posible perjuicio en el negocio de bancos, entidades de crédito o fondos de inversión especializados en la adquisición de activos inmobiliarios procedentes de ejecuciones hipotecarias. La vulneración del orden constitucional de competencias ha de ser cierta y jurídica. En cualquier caso, la disposición controvertida no disminuye los precios de los títulos hipotecarios, ni afecta a los artículos 16 y 17 de la Ley 24/2015, ni produce incertidumbre o inseguridad jurídica. La ausencia de previsión de un plazo habrá de suplirse por referencia al Código civil español (art. 1535) o catalán (art. 15 del libro V), pero en modo alguno supone un defecto de constitucionalidad.

Por último, el Letrado del Parlamento de Cataluña solicita por otrosí, previos los trámites oportunos, el levantamiento inmediato de la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados.

9. El Pleno, mediante providencia de 7 de julio de 2016, acuerda incorporar a los autos los anteriores escritos de alegaciones y, en cuanto a la solicitud que formulan por otrosí los Letrados autonómicos, oír al Abogado del Estado para que exponga lo que estime pertinente respecto del levantamiento o mantenimiento de la suspensión de los preceptos recurridos. Mediante escrito registrado el 18 de julio del mismo año, el Abogado del Estado solicita el mantenimiento de la suspensión. Por Auto 160/2016, de 20 de septiembre, el Pleno de este Tribunal acuerda mantener la suspensión de las previsiones impugnadas.

10. Mediante providencia de 19 de julio de 2016, el Pleno del Tribunal Constitucional acuerda tener por no personados en el presente proceso a doña Sandra Cabrejas Badenas

y don Mohamed Aziz por carecer de legitimación para ser parte en recursos de inconstitucionalidad de acuerdo con el artículo 32 LOTC.

11. El Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, a través del escrito registrado el 6 de noviembre de 2018, formula solicitud de desistimiento de la impugnación de los artículos 2.2, 5 (apartados 1 a 4 y 9), 7 y las disposiciones transitoria segunda y final tercera de la Ley 24/2015. Pone de manifiesto que esta petición de desistimiento parcial resulta del acuerdo alcanzado en la subcomisión de seguimiento normativo, prevención y solución de conflictos de la comisión bilateral Generalitat-Estado de 30 de octubre de 2018.

12. La Secretaría de Justicia del Pleno del Tribunal Constitucional, mediante diligencia de ordenación de 7 de noviembre de 2018, acuerda incorporar a los autos el anterior escrito, así como oír a las representaciones legales del Gobierno y el Parlamento de Cataluña para que, en el plazo de diez días, aleguen lo que estimen procedente en relación con la solicitud de desistimiento parcial del presente recurso.

13. La Abogada de la Generalitat de Cataluña, en representación y defensa de su Gobierno, se muestra conforme con la anterior solicitud de desistimiento parcial.

14. Mediante providencia de 29 de enero de 2019 se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 31 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. El Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno, interpone recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 2.2, 3, 4, 5 (apartados 1 a 4 y 9) y 7 y las disposiciones adicional, transitoria segunda (apartados 1 y 2, en lo relativo a la aplicación del art. 7) y final tercera de la Ley del Parlamento de Cataluña 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética. La Abogada de la Generalitat de Cataluña y el Letrado del Parlamento de esta Comunidad Autónoma se oponen al recurso, solicitando su íntegra desestimación.

Tras la incoación del presente proceso, el Abogado del Estado ha formulado solicitud de desistimiento parcial del recurso de inconstitucionalidad. Su petición alcanza a la impugnación de los artículos 2.2, 5 (apartados 1 a 4 y 9), 7 y disposiciones transitoria segunda y final tercera. Los Letrados autonómicos no se han opuesto a este desistimiento parcial. A la vista de ello, este Tribunal acuerda tener por desistido al Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, de la impugnación de los artículos 2.2, 5 (apartados 1 a 4 y 9), 7 y disposiciones transitoria segunda y final tercera de la Ley del Parlamento de Cataluña 24/2015.

El objeto del presente recurso queda pues limitado a los artículos 3 y 4 y a la disposición adicional de esta Ley.

2. Se impugna el artículo 3 de la Ley del Parlamento de Cataluña 24/2015.

a) De acuerdo con su preámbulo, la Ley 24/2015 pretende proteger a los «consumidores» en «situación de sobreendeudamiento hipotecario» frente a las «entidades financieras», que han obtenido «ingentes beneficios» –«desde el inicio de la crisis las administraciones públicas [les] han transferido cerca de 165.000 millones de euros»– y respecto de las que es «especialmente relevante» «el deber de garantizar que el derecho de propiedad no se ejerza de forma antisocial» en relación con «el derecho a una vivienda digna y adecuada». La Ley, conforme a su denominación, tiene por objeto establecer «medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda» o, más precisamente, conforme al artículo 1.1, «mecanismos» destinados a resolver aquellas situaciones de sobreendeudamiento hipotecario, «especialmente en lo relativo a las deudas derivadas de vivienda habitual, mediante la regulación de un procedimiento

extrajudicial y, en su caso, de un procedimiento judicial». Este último procedimiento es, justamente, el regulado en el controvertido artículo 3.

El artículo 3, bajo el epígrafe «Procedimiento judicial para la resolución de situaciones de sobreendeudamiento», prevé que «si la vía del procedimiento extrajudicial... se cierra sin haber llegado a un acuerdo, el consumidor afectado puede solicitar la apertura del correspondiente procedimiento judicial simplificado, con el objetivo de buscar las fórmulas apropiadas para la satisfacción de las deudas derivadas de una relación de consumo, incluidas las que se derivan de la vivienda habitual» (apartado 1). Solicitada la apertura del correspondiente procedimiento, «el juez, una vez analizadas las circunstancias del sobreendeudamiento y las razones de la falta de acuerdo en el procedimiento extrajudicial, debe dictar una resolución que incluya necesariamente un plan de pago de obligado cumplimiento» (apartado 2). Si hay «incumplimiento del plan de pago» judicialmente establecido, «la parte acreedora puede solicitar que se inicie la liquidación de activos para afrontar las deudas, con la exclusión, en dicha liquidación, de los bienes inembargables» (apartado 3, primer inciso). En el caso de que «queden importes insatisfechos tras la liquidación, el juez, a la vista de las circunstancias personales del consumidor, puede acordar la cancelación de los importes no satisfechos» (apartado 3, segundo inciso).

Según el Abogado del Estado, el precepto, además de interferir en el ejercicio de varias competencias estatales (art. 149.1.13, 11 y 6 CE), penetra en un ámbito que la Constitución reserva al Estado: la legislación procesal (art. 149.1.6 CE). No introduciría «necesarias especialidades» derivadas de las «particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas», que son las únicas cuestiones procesales abiertas al legislador autonómico, de acuerdo con el artículo 149.1.6 CE y los Estatutos de Autonomía.

La Abogada de la Generalitat de Cataluña alega, en cambio, que el artículo 3 es una especialidad procesal (art. 130 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, EAC) incardinada en la competencia autonómica en materia de consumo (art. 123 EAC), en conexión con la de vivienda (art. 137 EAC). El Letrado del Parlamento de Cataluña considera que difícilmente puede un precepto tan genérico e indeterminado desplazar o sobreponerse a la legislación procesal del Estado. El apartado 1 vendría a reconocer el derecho de acceso a la jurisdicción ante el fracaso del intento de acuerdo voluntario entre deudor y acreedores. La mención al objetivo del proceso debe entenderse como una descripción del propósito del consumidor afectado; no se trataría de una prescripción sobre el carácter del procedimiento. El apartado 2 pretende asegurar el reconocimiento del procedimiento extrajudicial, sin darle un valor específico. No determina ninguna actuación judicial. El apartado 3 describiría un poder del que ya dispone el juez, sin atribuirle funciones nuevas.

b) Antes de abordar la impugnación, corresponde traer a colación la doctrina constitucional relativa a la distribución de competencias relativa a las cuestiones procesales. De acuerdo con el artículo 149.1.6 CE, la legislación procesal es una «competencia general» del Estado [STC 80/2018, de 5 de julio, FJ 5 a)]. La que los Estatutos pueden atribuir a las Comunidades Autónomas, de acuerdo con este precepto, es «de orden limitado»; está circunscrita a «las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas» [STC 80/2018, FJ 5 a)].

No cabe interpretar esta salvedad competencial de modo tal que quede vacía de contenido la competencia general en materia de legislación procesal atribuida al Estado: «la competencia asumida por las Comunidades Autónomas al amparo de la salvedad recogida en el artículo 149.1.6 CE no les permite, sin más, introducir en su ordenamiento normas procesales por el mero hecho de haber promulgado regulaciones de Derecho sustantivo en el ejercicio de sus competencias, esto es, innovar el ordenamiento procesal en relación con la defensa jurídica de aquellos derechos e intereses que materialmente regulen, lo que equivaldría a vaciar de contenido o privar de todo significado a la especificidad con que la materia procesal se contempla en el

artículo 149.1.6 CE, sino que, como indica la expresión "necesarias especialidades" del citado precepto constitucional, tan sólo pueden introducir aquellas innovaciones procesales que inevitablemente se deduzcan, desde la perspectiva de la defensa judicial, de las reclamaciones jurídicas sustantivas configuradas por la norma autonómica en virtud de las particularidades del Derecho creado por la propia Comunidad Autónoma, o, dicho en otros términos, las singularidades procesales que se permiten a las Comunidades Autónomas han de limitarse a aquellas que, por la conexión directa con las particularidades del Derecho sustantivo autonómico, vengan requeridas por estas» [SSTC 47/2004, de 25 de marzo, FJ 4; 2/2018, de 11 de enero, FJ 4, y 80/2018, FJ 5 a)].

Corresponde «al legislador autonómico o, en su defecto, a quienes asuman la defensa de la ley en su caso impugnada, ofrecer la suficiente justificación sobre la necesidad de alterar las reglas procesales comúnmente aplicables, cuando menos siempre que del propio examen de la ley no se puedan desprender o inferir esas "necesarias especialidades"» [SSTC 127/1999, de 1 de julio, FJ 5; 47/2004, FJ 4, 21/2012, de 16 de febrero, FJ 7, y 80/2018, FJ 5 a)]. Para entender cumplidamente justificada en un caso la aplicación de la salvedad competencial contenida en el artículo 149.1.6 CE deben completarse tres operaciones. Primero, «ha de determinarse cuál es el Derecho sustantivo autonómico que presenta particularidades». Segundo, «hay que señalar respecto de qué legislación procesal estatal y, por tanto, general o común, se predicen las eventuales especialidades de orden procesal incorporadas por el legislador autonómico». Finalmente, «ha de indagarse si, entre las peculiaridades del ordenamiento sustantivo autonómico y las singularidades procesales incorporadas por el legislador autonómico en la norma impugnada, existe una conexión directa tal que justifique las especialidades procesales» [STC 80/2018, FJ 5 a), citando las SSTC 47/2004, FJ 5, y 2/2018, FJ 4].

c) El artículo 3 de la Ley 24/2015 es una regulación procesal, según resulta inequívocamente de su contenido y rótulo («procedimiento judicial para la resolución de situaciones de sobreendeudamiento»). La Abogada de la Generalitat de Cataluña y el Letrado del Parlamento de esta Comunidad Autónoma no han justificado una peculiaridad del Derecho sustantivo autonómico a la que pudiera asociarse el artículo 3 de la Ley catalana 24/2015. Tampoco han razonado cuáles son las especialidades procesales introducidas por el controvertido artículo 3 respecto de la legislación estatal; antes bien, algunas de sus alegaciones dan a entender que este precepto no innova en absoluto. Según afirman, establecería previsiones que podrían entenderse ya derivadas del Derecho estatal. En fin, no justificándose estos extremos, falta igualmente el razonamiento encaminado a evidenciar la conexión directa entre la peculiaridad del ordenamiento sustantivo autonómico y la singularidad procesal.

En consecuencia, el artículo 3 no halla amparo en el artículo 130 EAC, que, de acuerdo con el artículo 149.1.6 CE, atribuye a la Generalitat la aprobación de «las normas procesales específicas que deriven de las particularidades del derecho sustantivo de Cataluña». No hallando cobertura en las competencias estatutarias de la Comunidad Autónoma de Cataluña, el artículo 3 de la Ley 24/2015 invade la competencia general en materia procesal que corresponde al Estado (art. 149.1.6 CE). Tal invasión se produce por la sola razón de que el precepto autonómico regula cuestiones que le están vedadas, con entera independencia de la eventual compatibilidad o incompatibilidad entre la regulación autonómica controvertida y la dictada por el Estado: «las Comunidades Autónomas no pueden establecer disposición alguna al respecto, ni siquiera para reproducir con exactitud las previsiones estatales, operación que quedaría vedada por la doctrina sobre la *lex repetita*... según la cual la reproducción de normas estatales en normas autonómicas es inconstitucional cuando la Comunidad Autónoma carece de la correspondiente competencia, salvo que –lo que no es el caso– la reiteración de la norma estatal sea imprescindible para el entendimiento del precepto... Salvo esta última excepción, al legislador autonómico le está vedado reproducir la legislación estatal que responde a sus competencias exclusivas. Y, con mayor razón, le está vedado parafrasear, completar, alterar, desarrollar, o de cualquiera

otra manera directa o indirecta incidir en la regulación de materias que no forman parte de su acervo competencial» [STC 54/2018, de 24 de mayo, FJ 6 c)].

Procede pues estimar la impugnación y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad y nulidad del artículo 3 de la Ley del Parlamento de Cataluña 24/2015.

3. El Abogado del Estado impugna el artículo 4 y la disposición adicional de la Ley 24/2015.

A) Entre las «medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda» causada por el «sobreendeudamiento hipotecario» de los «consumidores» con las «entidades financieras», se hallan los mecanismos previstos en el artículo 4 y la disposición adicional de la Ley 24/2015.

El artículo 4, bajo el rótulo «Extensión de la cancelación del pasivo», dispone: «En caso de que el consumidor deudor se acoja a los procedimientos establecidos por los artículos 2 y 3 y disfrute de la cancelación del pasivo no satisfecho, el fiador también puede disfrutar de ella, siempre que tenga con el deudor una relación de parentesco por consanguinidad o afinidad de hasta el tercer grado». De modo que, si media la indicada relación de parentesco, el fiador en un préstamo con garantía hipotecaria para la compra de vivienda se beneficia de la cancelación del pasivo que hayan acordado la entidad financiera y el deudor (procedimiento extrajudicial de mediación voluntaria del art. 2) o que haya impuesto la autoridad judicial (procedimiento judicial del art. 3, declarado inconstitucional y nulo en el fundamento jurídico 2 de esta sentencia).

Por su parte, la disposición adicional, rotulada «Cesión de créditos garantizados con la vivienda», establece: «En la cesión de créditos, el acreedor puede ceder su crédito contra el deudor si el crédito ha sido garantizado con la vivienda del deudor y este es un consumidor. Si la cesión es a título oneroso, el deudor queda liberado de la deuda abonando al cesionario el precio que este ha pagado más los intereses legales y los gastos que le ha causado la reclamación de la deuda». De modo que, si la entidad financiera cede el préstamo con garantía hipotecaria para la compra de vivienda a otra entidad o a un fondo de titulización, el deudor hipotecario podrá liberarse de la deuda abonando el mismo precio, más los intereses legales y los gastos de reclamación. Dicho de otro modo, la entidad financiera o fondo de titulización que adquiera la titularidad de una participación hipotecaria no podrá exigir al deudor un importe superior al precio de la cesión, sin perjuicio de los intereses legales y los gastos de reclamación.

Según el Abogado del Estado, estos preceptos infringirían los números 6 y 8 del artículo 149.1 CE. No estarían amparados en la competencia autonómica en materia de consumidores (art. 123 EAC), en conexión con la de vivienda (art. 137 EAC), ni en las «necesarias especialidades» de orden procesal vinculadas al derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas (arts. 149.1.6 CE y 130 EAC) ni en la conservación, modificación o desarrollo de los derechos civiles, forales o especiales (arts. 149.1.8 CE y 129 EAC). La disposición adicional, en particular, parece inspirarse en la regulación de la venta de créditos litigiosos prevista en el artículo 1535 del Código civil. La sola reproducción de la norma estatal implicaría una vulneración del orden constitucional de competencias. Infringiría además las competencias estatales relativas a la ordenación general de la economía (art. 149.1.13 CE), así como del crédito y la banca (art. 149.1.11 CE). El precepto desvirtuaría la dinámica de los fondos de titulización regulados en la Ley 5/2015, de 27 de abril, de fomento de la financiación empresarial. El objeto de las titulizaciones de los créditos hipotecarios es su cesión (con salida del balance del banco) a un fondo de titulización a cambio de un precio financiado por un bono emitido por el propio fondo. El precio puede ser inferior a la deuda pendiente. La disposición controvertida, al referirse al conjunto de créditos cedidos a título oneroso interfiere en estas operaciones, generando inseguridad jurídica en el adquirente y en la operativa en general, lo que repercute en el propio precio y, por tanto, en la financiación de las entidades de crédito.

Los Letrados autonómicos subrayan la finalidad tuitiva del consumidor (y de su núcleo familiar cercano) a la que responden las previsiones controvertidas. Se trataría de normas relativas al «consumo», ámbito dentro del cual corresponde a la Generalitat «la defensa de los derechos de los consumidores y los usuarios» y «la regulación de los órganos y los procedimientos de mediación en materia de consumo» [art. 123, letras a) y c) EAC]. Respecto del artículo 4, la Abogada de la Generalitat insiste en que el acreedor participa voluntariamente en los procedimientos judiciales y extrajudiciales de mediación en que opera la limitación de la responsabilidad del fiador. El Letrado del Parlamento de Cataluña añade que el precepto podría considerarse amparado en la competencia de la Generalitat relativa al Derecho civil (art. 129 EAC) por la siguiente razón: esta Comunidad Autónoma ha regulado elementos del contrato de fianza en otras ocasiones (arts. 121-8.2, 121-9 y 121-21 del Código civil de Cataluña y regulación general de derechos reales de garantía propia de la Ley 19/2002, de julio), sin que haya suscitado objeción alguna por parte del Estado. En cuanto a la disposición adicional, la Abogada de la Generalitat afirma que no se trata de legislación hipotecaria estrictamente; afectaría solo al régimen de titulaciones de la Ley 5/2015, beneficiando solo a quienes tienen constituida su hipoteca sobre vivienda. El Letrado del Parlamento de Cataluña razona a su vez que el precepto controvertido no es mera reproducción del artículo 1535 del Código civil y que la legislación catalana ha regulado cuestiones similares sin que el Estado haya formulado oposición (art. 277 del Código de sucesiones por causa de muerte, aprobado por Ley 40/1991, vigente hasta la Ley 10/2008). Por otra parte, no podría argumentarse como vicio de invalidez el hipotético impacto sobre el mercado de titulaciones de créditos hipotecarios o el posible perjuicio en el negocio de bancos, entidades de crédito o fondos de inversión especializados en la adquisición de activos inmobiliarios procedentes de ejecuciones hipotecarias. La vulneración del orden constitucional de competencias ha de ser cierta y jurídica. En cualquier caso, la disposición controvertida no produciría inseguridad jurídica. La ausencia de previsión de un plazo habrá de suplirse por referencia al Código civil español (art. 1535) o catalán (art. 15 del libro V), pero en modo alguno supone un defecto de constitucionalidad.

B) Para dar respuesta a estas impugnaciones, conviene recordar con carácter previo la doctrina constitucional relativa a la distribución de competencias en materia de consumidores y usuarios, recientemente sistematizada en la STC 54/2018, de 24 de mayo, con relación a la Ley del Parlamento de Cataluña 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. Tal sentencia señala, en lo que importa al presente proceso, lo siguiente:

a) El Estado «dispone *a priori* de diversos títulos competenciales, constitucionalmente indisponibles para todas –y aquí sin excepción– las Comunidades Autónomas, que tienen una evidente incidencia en la defensa del consumidor y del usuario». La defensa del consumidor es un «concepto de tal amplitud y de contornos imprecisos que, con ser dificultosa en ocasiones la operación calificadora de una norma cuyo designio pudiera entenderse que es la protección del consumidor, la operación no resolvería el problema». Esta materia «se caracteriza ante todo por su contenido pluridisciplinar, en el que se concita una amplia variedad de materias que sí han sido directa y expresamente tomadas en consideración por el artículo 149.1 C.E. a los efectos de concretar las competencias del Estado». La defensa del consumidor y del usuario «nos sitúa, en efecto, a grandes rasgos y sin necesidad ahora de mayores precisiones, ante cuestiones propias de la legislación civil y mercantil, de la protección de la salud (sanidad) y seguridad física, de los intereses económicos y del derecho a la información y a la educación en relación con el consumo, de la actividad económica y, en fin, de otra serie de derechos respecto de los cuales pudiera corresponder al Estado la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en su ejercicio y en el cumplimiento de sus deberes (art. 149.1, en sus núms. 1, 6, 8, 10, 13, 16 y 29 CE, principalmente); es decir, ante materias que la Constitución toma como punto de

referencia para fijar las competencias mínimas que, por corresponder al Estado, quedan al margen del ámbito de disponibilidad de los Estatutos de Autonomía».

b) La «estructura autonómica del Estado ha reservado, con alguna salvedad cualificada, el Derecho privado a la potestad central del Estado». De lo que se trata es de «verificar que a través de las normas autonómicas (en este caso, de protección de consumidores y usuarios) no se produzca un *novum* en el contenido contractual, o en otros términos, de que no se introduzcan derechos ni obligaciones en el marco de las relaciones contractuales privadas». Aun cuando las normas autonómicas «persigan, mediante el reforzamiento de las obligaciones del vendedor, la protección del consumidor y usuario, la determinación del contenido de los contratos y de las acciones por incumplimiento, saneamiento o resolución se inserta dentro de la competencia estatal exclusiva atribuida por los artículos 149.1.6 y 8 CE».

c) En aplicación de esta doctrina, la STC 54/2018 ha declarado la inconstitucionalidad y nulidad de varios preceptos del Código de consumo de Cataluña. El artículo 251-6, al enumerar una serie de cláusulas consideradas abusivas en los contratos de créditos y préstamos hipotecarios, invadía las competencias estatales por cuanto que «una regulación sobre lo que debe entenderse por cláusulas abusivas en la contratación, introduciendo en esta área del derecho, innovaciones» corresponde al Estado *ex* artículo 149.1.8 CE (FJ 8). También el artículo 262-6.2, que fijaba en catorce días naturales el plazo de la oferta vinculante del prestamista, invadía las competencias del Estado: «los preceptos que afectan y modulan el régimen de perfeccionamiento y de la eficacia de los contratos pertenecen a la titularidad estatal, *ex* artículos 149.1.6 y 8 CE» [FJ 9 a)]. Igualmente el artículo 263-2.4, que disponía que el prestamista no podrá conceder el crédito o préstamo hipotecario si el resultado de la evaluación de solvencia de la persona consumidora es negativo: «La norma catalana introduce en efecto una prohibición de contratar que desborda el ámbito competencial autonómico, pues... éste tiene como límite, entre otros, que no se produzca un *novum* en el contenido contractual, o en otras palabras, que no se introduzcan derechos ni obligaciones en el marco de las relaciones contractuales privadas» [FJ 9 d)].

C) Las Comunidades Autónomas pueden, en ejercicio de sus competencias en materia de consumo, en conexión con las de vivienda, regular un procedimiento extrajudicial de mediación al que las entidades financieras y los deudores hipotecarios pueden someterse voluntariamente (STC 102/2018, de 4 de octubre, FJ 4, y las que allí se citan), pero tal no es el objeto de los controvertidos artículo 4 y disposición adicional de la Ley del Parlamento de Cataluña 24/2015. El artículo 4 se refiere a ese procedimiento, pero no para regular sus fases o requisitos, sino para establecer un régimen jurídico sustantivo que debe aplicarse dentro de él y en las controversias judiciales que eventualmente se susciten. Establece un determinado régimen obligacional del fiador en los préstamos con garantía hipotecaria para la compra de vivienda, tal como ha subrayado la Abogada de la Generalitat de Cataluña. Lo mismo cabe afirmar respecto de la disposición adicional: establece una regulación sustantiva, relativa en este caso al importe que ha de pagar el deudor para liberarse del crédito hipotecario sobre vivienda.

Ciertamente, ambas disposiciones responden con toda evidencia a la finalidad de proteger a los consumidores. Ahora bien, producen con igual claridad «un *novum* en el contenido contractual», esto es, introducen «derechos y obligaciones en el marco de las relaciones contractuales privadas» [STC 54/2018, FFJJ 6 c) y 9, citando las SSTC 88/1996, de 1 de julio, FJ 5, y 157/2004, de 21 de septiembre, FJ 11]. De modo que esta regulación (art. 4 y disposición adicional), al igual que la declarada inconstitucional y nula por la STC 54/2018, «se ha adentrado a regular ámbitos reservados a la competencia exclusiva del Estado por el artículo 149.1.6 y 8 CE», lo que basta «para concluir en su inconstitucionalidad».

Alcanzada esta conclusión resta advertir que resulta irrelevante que el Estado no haya impugnado anteriores previsiones del Código civil de Cataluña referidas al contrato de fianza y al retracto de créditos, instituciones que guardarían relación, según el Letrado

del Parlamento autonómico, con la regulación contenida, respectivamente, en el artículo 4 y en la disposición adicional de la Ley 24/2015, al amparo de la competencia de la Generalitat de Cataluña en materia de Derecho civil (arts. 149.1.6 CE y 129 EAC).

Desde la STC 39/1982, de 30 de junio, FJ 3, este Tribunal ha dejado sentado que «[l]a indisponibilidad de las competencias y la nulidad de pleno derecho de las normas contrarias a los preceptos constitucionales y de los que, dentro del marco constitucional, se hubieran dictado para delimitar las competencias, consecuencia de la prevalencia de aludido bloque constitucional, son razones que desautorizan cualquier alegato asentado sobre la idea de aquiescencia por no haberse planteado en tiempo el conflicto o el recurso, con sujeción al juego de los plazos previstos en el artículo 62 o en el artículo 33 LOTC» (en el mismo sentido, SSTC 111/2014, de 26 de junio, FJ 4, y 36/2017, de 1 de marzo, FJ 4).

En suma, procede declarar la inconstitucionalidad y nulidad del artículo 4 y de la disposición adicional de la Ley del Parlamento de Cataluña 24/2015.

#### FALLO

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

Ha decidido

1.º Aceptar el desistimiento parcial del Abogado del Estado respecto de la impugnación promovida contra los artículos 2.2, 5 (apartados 1 a 4 y 9) y 7 y las disposiciones transitoria segunda y final tercera de la Ley del Parlamento de Cataluña 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética.

2.º Estimar el presente recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad y nulidad de los artículos. 3 y 4 y de la disposición adicional de la Ley del Parlamento de Cataluña 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética.

Publíquese esta sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a treinta y uno de enero de dos mil diecinueve.—Juan José González Rivas.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Antonio Narváez Rodríguez.—Alfredo Montoya Melgar.—Ricardo Enríquez Sancho.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—María Luisa Balaguer Callejón.—Firmado y rubricado.

*Voto particular que formula el Magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos a la sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 2501-2016, al que se adhiere la Magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón*

Con el máximo respeto a la opinión mayoritaria de mis compañeros de Pleno en la que se sustenta la sentencia, manifiesto mi discrepancia con parte de su fundamentación jurídica y su fallo, que, en mi opinión, hubiera debido ser desestimatorio en relación con la impugnación del artículo 4 y la disposición adicional de la Ley del Parlamento de Cataluña 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética.

La opinión mayoritaria en la que se sustenta la sentencia fundamenta la inconstitucionalidad y nulidad del artículo 4 y de la disposición adicional de la Ley 24/2015 en que (i) ambas disposiciones, a pesar de responder a una finalidad de protección a los consumidores en el marco del mercado inmobiliario —y, por tanto, quedar

encuadradas dentro de las competencias autonómicas en materia de consumo y de vivienda-, suponen una regulación sustantiva en materia de derechos y obligaciones en las relaciones contractuales privadas que se adentra en las competencias exclusivas del Estado relativas a la legislación civil (art. 149.1.8 CE) o al derecho mercantil (149.1.6 CE); y (ii) la existencia de anteriores previsiones del Código civil de Cataluña referidas al contrato de fianza y al retracto de créditos, instituciones que guardarían relación con la regulación contenida en los preceptos impugnados, no permiten sostener que estén dictadas al amparo de la competencia de la Generalitat de Cataluña en materia de Derecho civil (arts. 149.1. 6 CE y 129 EAC), ya que la indisponibilidad de la distribución constitucional de competencias desautoriza cualquier alegato basado en la idea de aquiescencia del Estado con cualquier regulación previa que se pretenda usar como elemento de contraste.

Discrepo con lo limitado de este análisis, al considerar que tiene un carácter simplemente asertivo y no da una respuesta satisfactoria a las alegaciones del Parlamento de Cataluña. El Parlamento de Cataluña ha defendido la constitucionalidad de estos preceptos no solo con fundamento en la existencia de precedentes normativos posconstitucionales inmediatos no impugnados competencialmente –único aspecto que ha sido abordado por la opinión mayoritaria–; sino también, en conexión con lo anterior, en que ambas disposiciones quedan incluidas dentro de la excepción del artículo 149.1.8 CE, que determina la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación civil «sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan». A esos efectos, es de desatacar que en las alegaciones del Parlamento de Cataluña se citan normas sobre la fianza –que guardan conexión con la regulación del artículo 4 de la ley controvertida– y sobre la rescisión por lesión de contratos sobre bienes litigiosos –que guardan conexión con la disposición adicional controvertida–. Pues bien, las normas sobre el contrato de fianza en el derogado Código de sucesiones de Cataluña, tienen un antecedente inmediato en los preceptos reguladores de la fianza contenidos en la compilación del Derecho civil especial de Cataluña del año 1960 (arts. 181 y 321, que regulaban aspectos relativos a las obligaciones del fiador, entre otros muchos que se referían a la fianza). Asimismo, la rescisión por lesión en los contratos de carácter oneroso estaba regulada en la compilación del Derecho civil especial de Cataluña de 1960 (capítulo II del título primero del libro IV, arts. 323 y siguientes). En ese sentido, como defendí en las deliberaciones, sin mayor fortuna, considero que ambas disposiciones no solo están amparadas en las competencias autonómicas en materia de consumo y de vivienda, sino que, además, aun tratándose de normativa de carácter civil, quedan también encuadradas, por los referidos antecedentes históricos del derecho civil especial catalán, en la competencia establecida en el artículo 129 EAC, en relación con el artículo 149.1.8 CE. No obstante, a pesar de haber sido sometida a deliberación esta posición, la opinión mayoritaria no ha considerado necesario considerarla, privando al Parlamento de Cataluña de una respuesta razonada sobre este planteamiento de la conexión inmediata de esta regulación con el derecho civil especial catalán.

Por otra parte, tampoco comparto la opinión mayoritaria argumentando la eventual razón por la que se excluye esta regulación del ejercicio de las competencias autonómicas del artículo 129 EAC fundándose en que se trata de una normativa relativa a las bases de las obligaciones contractuales, como excepción, a su vez, a la excepción de la regulación del derecho civil especial. No considero que la simple constatación de que ambas previsiones introducen derechos y obligaciones en el marco de las relaciones contractuales privadas resulte suficiente a los efectos de derivar de esa mera circunstancia que se trate de bases de las obligaciones contractuales. Es decir, creo que no se puede sostener que legislar sobre contratos equivale a legislar sobre las bases de las obligaciones contractuales. La sola identificación de que la regulación de derechos y obligaciones en el marco de las relaciones contractuales privadas implica regular las bases de las obligaciones contractuales es una aporía jurídica en el seno del artículo 149.1.8 CE, que imposibilita a las comunidades autónomas con derecho civil

propio el ejercicio de la competencia legislativa en materia contractual vaciando con ello prácticamente su competencia en materia de derecho civil. A esos efectos, como también sostuve en las deliberaciones, y dado que la opinión mayoritaria tampoco ha considerado necesario dar una respuesta, entiendo que la materia regulada en los preceptos ahora controvertidos no puede considerarse sin mayores argumentos incluidos en las «bases de las obligaciones contractuales», pues, en definitiva, o al menos en principio, la norma catalana no está llevando a cabo una regulación de los criterios o directrices generales que deben regir los contratos, o una regulación del núcleo esencial de la estructura de tales contratos. Al menos en mi opinión, la sentencia de la que discrepo debía haber ofrecido alguna razón que llevara a la conclusión de que la norma impugnada es básica o bien, no siéndolo, vulnera las bases estatales, porque recordemos que son las bases estatales relativas a las obligaciones contractuales las que constituyen el límite excluyente de segundo grado a la actividad legislativa del Parlamento de Cataluña en materia de contratos vinculados a su derecho civil especial. Ante la expeditiva solución por parte de la opinión mayoritaria de omitir toda consideración sobre el concepto constitucional de «bases de las obligaciones contractuales» utilizado en el artículo 149.1.8 CE, no parece oportuno extenderse ahora sobre él.

No quiero concluir este voto particular sin poner de manifiesto, una vez más, mi profunda preocupación por la deriva de la jurisprudencia constitucional, característica de los últimos años, favorable a la recentralización en materia de legislación civil a través de la preterición de los derechos civiles forales o especiales. El reconocimiento de los derechos civiles forales o especiales es, entre otros, uno de los elementos esenciales del pacto socio-político que posibilitó la aprobación de la Constitución y el sostenimiento del actual régimen constitucional. El menoscabo de un elemento tan imprescindible como el reconocimiento y garantía constitucional del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran la Nación española, equiparado con el principio de su indisolubilidad (art. 2 CE), es el que ha provocado la reiteración de votos particulares que he suscrito en esta materia (SSTC 82/2016, de 28 de abril; 110/2016, de 9 de junio; 192/2016, de 16 de noviembre; o 133/2017, de 16 de noviembre) y que, sinceramente, desearía que quedara clausurada con el presente.

Madrid, a treinta y uno de enero de dos mil diecinueve.—Juan Antonio Xiol Ríos.—  
María Luisa Balaguer Callejón.—Firmado y rubricado.