

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3982 *Pleno. Sentencia 21/2019, de 14 de febrero de 2019. Recurso de inconstitucionalidad 4403-2017. Interpuesto por el presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley 10/2016, de 1 de diciembre, de medidas de emergencia en relación con las prestaciones económicas del sistema público de servicios sociales y con el acceso a la vivienda en la Comunidad Autónoma de Aragón. Competencias sobre ordenación del crédito y general de la economía, legislación procesal, hacienda pública y régimen jurídico de las administraciones públicas: nulidad de los preceptos legales autonómicos que, al definir la naturaleza de las prestaciones económicas del sistema aragonés de servicios sociales, contravienen la normativa básica estatal sobre subvenciones, establecen la inembargabilidad de prestaciones económicas de carácter social e imponen la mediación obligatoria para la resolución de discrepancias surgidas con ocasión de la aplicación del código de buenas prácticas para la reestructuración viable de deudas con garantía hipotecaria sobre la vivienda habitual; interpretación conforme del precepto legal que suspende lanzamientos judicialmente acordados (STC 5/2019). Voto particular.*

ECLI:ES:TC:2019:21.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Juan José González Rivas, Presidente, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narváez 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. 4403-2017, interpuesto por el presidente del Gobierno contra el artículo 3; los apartados 1 a 4 del artículo 5; los artículos 20 y 24; el inciso final de la disposición adicional primera; la disposición adicional quinta y las disposiciones transitorias segunda y tercera de la Ley 10/2016, de 1 de diciembre, de medidas de emergencia en relación con las prestaciones económicas del sistema público de servicios sociales y con el acceso a la vivienda en la Comunidad Autónoma de Aragón. Han comparecido y formulado alegaciones las Cortes y el Gobierno de Aragón. Ha sido ponente el Magistrado don Antonio Narváez Rodríguez, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el registro general de este Tribunal el día 12 de septiembre de 2017, el presidente del Gobierno interpuso recurso de inconstitucionalidad en relación con el artículo 3, los apartados 1 a 4 del artículo 5, los artículos 20 y 24, el inciso final de la disposición adicional primera, la disposición adicional quinta y las disposiciones transitorias segunda y tercera de la Ley 10/2016, de 1 de diciembre, de

medidas de emergencia en relación con las prestaciones económicas del sistema público de servicios sociales y con el acceso a la vivienda en la Comunidad Autónoma de Aragón (en adelante, Ley 10/2016). En el recurso se invocaron los artículos 161.2 CE y 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), con objeto de instar la suspensión de la aplicación, exclusivamente, de los artículos 20 y 24 y de la disposición transitoria segunda de la citada Ley.

Tras referirse al cumplimiento de los requisitos procesales, el escrito comienza señalando que la ley objeto del recurso puede incluirse, aunque con características que la singularizan, en la serie de normas autonómicas que han establecido medidas tendentes a afrontar el problema de la vivienda y que han sido impugnadas por el Gobierno de la Nación: Decreto-ley de la Junta de Andalucía 6/2013, de 9 de abril; Ley Foral de Navarra 24/2013, de 2 de julio; Ley de Andalucía 4/2013, de 1 de octubre; Ley de Canarias 2/2014, de 20 de junio; Ley del País Vasco 3/2015, de 18 de junio; Ley de Cataluña 24/2015, de 29 de julio, y Ley de Murcia 10/2016, de 7 de junio. Cita en particular el Decreto-ley 3/2015, de 15 de diciembre, del Gobierno de Aragón, de medidas urgentes de emergencia social en materia de prestaciones económicas de carácter social, pobreza energética y acceso a la vivienda, que está en el origen de la Ley 10/2016 aquí impugnada.

A continuación, expone las actuaciones estatales dirigidas a afrontar el problema de la vivienda y la reestructuración inmobiliaria y financiera, afirmando que desde 2012 se han venido adoptando por el Estado medidas destinadas a cumplir con el objetivo perseguido por la norma autonómica y que permiten alternativas de actuación proporcionadas, sin incurrir en las extralimitaciones competenciales que fundamentan el presente recurso. En concreto, se citan el Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos; el Real Decreto 27/2012, de 15 de noviembre, de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios; la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de la deuda y alquiler social; también, el Plan estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, la regeneración y renovación urbanas 2013-2016, aprobado por Real Decreto 233/2013, de 5 de abril y el Real Decreto-ley 9/2015, de 10 de julio, de medidas para reducir la carga tributaria soportada por los contribuyentes del impuesto sobre la renta de las personas físicas y otras medidas de carácter económico, en cuyo artículo 4 se declaran parcialmente inembargables determinadas ayudas y prestaciones públicas.

Esta normativa ha sido tenida especialmente en cuenta en la STC 93/2015, de 14 de mayo, para enjuiciar el Decreto-ley de la Junta de Andalucía 6/2013, de 9 de abril, cuya doctrina, entiende el abogado del Estado, es trasladable a este caso. El representante estatal cita también el Real Decreto-ley 1/2015, de 27 de febrero y la posterior Ley 25/2015, de 28 de julio, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de la carga financiera y otras medidas de orden social, que contienen mejoras adicionales a las previamente adoptadas. Igualmente, según refiere, ha de tenerse en cuenta la modificación del convenio del fondo social de vivienda, realizada el 14 de septiembre de 2015, que amplió el número de viviendas destinadas a alquiler social y el colectivo que puede acceder a ellas, cuya vigencia se ha prorrogado hasta 2017.

El abogado del Estado considera que la ley impugnada menoscaba las competencias estatales del artículo 149.1, apartados 11 y 13 CE, impidiendo la eficacia de las medidas adoptadas por el Estado en las normas citadas, en los términos señalados en la STC 93/2015, de 14 de mayo. Se alega también la vulneración de las competencias del Estado, derivadas del artículo 149.1, apartados 1, 6 y 8, CE. En concreto, y en lo que respecta a los preceptos impugnados, argumenta lo siguiente:

a) El artículo 3, al disponer que las prestaciones económicas del sistema público de servicios sociales de Aragón no tienen la consideración de subvenciones públicas, vulnera las competencias estatales contenidas en las reglas 13, 14 y 18 del artículo 149.1 CE. Recuerda que, con fundamento en tales títulos competenciales se ha aprobado la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones, cuyo artículo 2

preceptúa que se entiende por subvención «toda disposición dineraria realizada por cualesquiera de los sujetos contemplados en el artículo 3 de esta ley [administración del Estado, de las comunidades autónomas y de las entidades locales], a favor de personas públicas o privadas».

La Ley de subvenciones tiene carácter básico (disposición final primera) y no cabe que las Comunidades Autónomas, al regular determinadas subvenciones en ejercicio de sus competencias, eludan aplicarles el régimen jurídico que les es propio por la vía de excluirlas de dicho concepto. Cita la STC 130/2013, de 4 de junio, que resolvió el recurso interpuesto por el Gobierno de Aragón contra diversos preceptos de la citada Ley 38/2003, cuyos artículos 2 y 3 definen el ámbito objetivo y subjetivo de aplicación que las Comunidades Autónomas no pueden modificar.

b) El artículo 5 (que reproduce el artículo 1 del Decreto-ley 3/2015) y, en conexión con el mismo, la disposición adicional primera (inciso final) y la disposición transitoria tercera, en cuanto disponen la inembargabilidad de las prestaciones económicas establecidas por la Comunidad y las entidades locales aragonesas para colectivos en riesgo de exclusión social, vulneran la competencia estatal exclusiva en materia de legislación procesal (art. 149.1.6 CE), por cuya virtud corresponde al Estado la determinación de los bienes que tienen la consideración de inembargables, tanto en los procedimientos judiciales como administrativos. La ley autonómica no conecta su regulación con las particularidades del derecho sustantivo aragonés, ya sea civil o administrativo. Por su parte, la disposición transitoria tercera debe ser declarada inconstitucional y nula por establecer el régimen de aplicación del artículo 5 con carácter retroactivo.

La determinación de los bienes inembargables se encuentra regulada, de modo general, en los artículos 605, 606 y 607 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de enjuiciamiento civil, norma dictada al amparo del mencionado artículo 149.1.6 CE, que exige un régimen uniforme en toda España. Si bien es cierto que los artículos 605.4 y 606.4 prevén que una ley pueda ampliar la relación de los bienes inembargables, esta ley ha de ser forzosamente estatal, dictada al amparo de la citada competencia exclusiva.

c) El artículo 20 introduce un supuesto especial de suspensión automática e incondicionada del lanzamiento en los procesos de ejecución hipotecaria, distinta de la prevista en la legislación estatal y sin conexión alguna con el derecho sustantivo aragonés, sea administrativo o foral. Se completa con la norma de aplicación temporal de esta medida, prevista en la disposición transitoria segunda, que se impugna por conexión.

Esta medida proviene del artículo 9 del Decreto-ley 3/2015, aunque ahora amplía su ámbito al extenderlo, también, a la suspensión de los procedimientos de desahucio. Se trata de una especialidad de naturaleza procesal que altera el régimen comúnmente aplicable en todo el territorio nacional. No concurren particularidades de derecho sustantivo aragonés que justifiquen un régimen propio y singular de suspensión de determinados lanzamientos no previstos en la normativa estatal. Por plausible que pueda ser el objetivo perseguido, no es «singular» en el sentido exigido por la doctrina constitucional sobre el artículo 149.1.6 CE.

En cuanto al apartado 4 del artículo 20, que incluye un mandato a las Administraciones públicas aragonesas para no ejercer las facultades de desahucio sobre bienes de su titularidad, también debe declararse inconstitucional en la medida en que no excluye a las entidades locales, a las que no cabe imponer esta obligación.

A la infracción del artículo 149.1.6 CE, añade la del artículo 149.1.13 CE, por cuanto se afecta a las medidas estatales adoptadas sobre esta misma materia. Así lo vino a declarar la STC 93/2015, en relación con las expropiaciones de uso de viviendas desocupadas, medida equiparable a la suspensión de tales lanzamientos.

El abogado del Estado considera que, de la citada Sentencia, cabe inferir que, en aquellos casos en que las medidas adoptadas por una Comunidad Autónoma en el ejercicio de sus competencias, puedan interferir en el normal desenvolvimiento de las

que, al amparo del artículo 149.1.13 CE, apruebe el Estado, comprometiendo su virtualidad práctica, se produce una injerencia en la competencia estatal que es contraria al orden constitucional de distribución de competencias; y, en el presente caso, la medida autonómica de suspensión de lanzamientos dificulta o perturba la efectividad de los mecanismos arbitrados por el Estado para la regulación del sistema de ejecución hipotecaria; en concreto, los previstos en el artículo 1 y la disposición adicional primera de la Ley 1/2013, antes citada, en la redacción dada por el Real Decreto-ley 1/2015, de 27 de febrero. Y aunque la previsión en la materia se establece en el apartado 1 del artículo 20, el resto de los apartados, en la medida en que son instrumentales para la ejecución de la suspensión de lanzamientos, deben ser declarados inconstitucionales y nulos por conexión, lo que también sucede con la disposición transitoria segunda, que fija el momento de entrada en vigor de esta medida.

d) Por lo que atañe al artículo 24, que, según destaca, es prácticamente idéntico al artículo 12 del Decreto-ley 3/2015, el abogado del Estado señala que el deber de cesión de viviendas que se impone en el mismo conlleva, en primer lugar, una infracción del artículo 149.1.1 en relación con el artículo 33 CE, en cuanto que la cesión obligatoria de viviendas constituye una transferencia coactiva y temporal de la titularidad de la vivienda, que incide en el contenido esencial del derecho de propiedad reconocido por el artículo 33.1 CE. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la competencia para regular las diversas manifestaciones de la función social del derecho de propiedad contemplada en el artículo 33.2 CE, en tanto afecten a su contenido esencial, corresponde al Estado, de acuerdo con el artículo 149.1.1 CE, a fin de que la regulación del mismo sea uniforme en todo el territorio nacional [STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 10 b)].

En segundo lugar, el precepto vulnera también el artículo 33, en relación con los artículos 53.1 y 9.3 CE, que establecen el principio de reserva de ley. El apartado tercero del artículo 24 dispone, en concreto, que la determinación de la contraprestación que percibirá el titular de la vivienda desocupada, a quien se impone la obligación de su puesta a disposición de la Comunidad Autónoma, se efectuará a través de una norma con rango de orden, lo que infringe el principio de reserva de ley que establece el artículo 9.3 CE, al señalar, tanto el artículo 33 como el artículo 53.1 CE, que el elemento indemnizatorio ha de quedar configurado a través de una norma con rango de ley. Recuerda, asimismo, el abogado del Estado que, de conformidad con la STC 61/1997, de 20 de marzo, la fijación de las normas de valoración urbanística, a efectos expropiatorios, constituye una competencia estatal, lo cual determina que no se pueda, a través de una orden de un Consejero autonómico, proceder a la fijación de una renta, cuya validez o conceptualización sea la del elemento indemnizatorio para la puesta a disposición obligatoria de la vivienda, al margen de los criterios de valoración fijados por el Estado en ejercicio de sus competencias.

El representante estatal añade que la privación de una facultad integrante del poder de disposición que comporta el concepto de propiedad, privación que queda vinculada al concepto indemnizatorio, no deja de participar de la naturaleza de un procedimiento expropiatorio, el cual se integra en el ámbito de la competencia estatal del artículo 149.1.18 CE, que ha sido ejercida a través de la Ley de expropiación forzosa de 16 de diciembre de 1954. Considera también que la cesión obligatoria tiene un carácter civil, por lo que se vulnera la competencia exclusiva del Estado del artículo 149.1.8 CE, sin que se aprecie, ni en su contenido ni en el contexto, la vinculación de esta medida con el Derecho foral aragonés.

Sigue argumentando que la medida adoptada en el artículo 24 impugnado vulnera el principio de proporcionalidad, en cuanto que no presenta ventajas que pudieran ser moduladas por otras alternativas posibles y contempladas en la propia ley, como la provisión por la propia Diputación General de Aragón de viviendas de alquiler social para las personas en especiales circunstancias de emergencia social.

Estima, asimismo, que el precepto infringe las competencias estatales en materia de ordenación general de la economía y del crédito, en los términos contemplados en la

STC 93/2015, en cuanto deteriora el valor de los activos adjudicados a las entidades financieras, pues los compradores exigirán precios más competitivos, si la entidad puede perder las viviendas, lo que actuará en perjuicio de la situación financiera de las entidades afectadas por la reestructuración. Esto produce una interferencia en las medidas adoptadas por el Estado al amparo del artículo 149.1.13 CE.

e) Finalmente, en relación a la disposición adicional quinta, que proviene de la disposición adicional cuarta del Decreto-ley 3/2015, el abogado del Estado sostiene que altera el régimen jurídico establecido por el Estado, al exigir que las medidas del código de buenas prácticas se desarrollen dentro del sistema de mediación hipotecaria implantado por la Comunidad Autónoma de Aragón, menoscabando con ello la competencia atribuida al Estado por el artículo 149.1.13 CE, por lo que resulta de aplicación lo señalado en la STC 93/2015, que declaró inconstitucional y nula una norma similar. Las entidades de crédito se adhieren al citado código voluntariamente, asumiendo un régimen jurídico determinado, por lo que toda modificación de esta naturaleza supone una alteración de las reglas del acuerdo y la necesidad de volver a contar con la adhesión de estas entidades.

El escrito de demanda concluye afirmando que las disposiciones impugnadas producen un impacto global en las competencias estatales en materia económica, por cuanto suponen un deterioro de la posición financiera de las entidades de crédito y otras de similar naturaleza, en tanto que implican, bien un coste directo, bien un menor valor de determinadas partidas en sus balances. Por las razones expuestas, solicita que se dicte sentencia por la que, con estimación del recurso, se declare la inconstitucionalidad y nulidad de los preceptos impugnados.

2. Por providencia de 3 de octubre de 2017, el Pleno de este Tribunal, a propuesta de la Sección Cuarta, acordó admitir a trámite el presente recurso de inconstitucionalidad y dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme al artículo 34 LOTC, al Congreso de los Diputados, al Senado, a la Diputación General y a las Cortes de Aragón, por conducto de sus Presidentes, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular alegaciones. Asimismo, se tuvo por invocado por el presidente del Gobierno 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 exclusivamente de los preceptos citados en el escrito de interposición, esto es de los artículos 20 y 24, así como de la disposición transitoria segunda de la Ley de las Cortes de Aragón 10/2016, de 1 de diciembre, desde la fecha de interposición del recurso –12 de septiembre de 2017– para las partes del proceso y desde el día en que apareciera publicada la suspensión en el «Boletín Oficial del Estado» para los terceros, lo que se comunicó a los Presidentes de la Diputación General de Aragón y de las Cortes de Aragón. Por último, también se ordenó publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial de Aragón».

3. La Presidenta del Congreso de los Diputados, mediante escrito registrado el día 19 de octubre de 2017, comunicó que la mesa de la Cámara, en su reunión del 17 de octubre anterior, había acordado la personación en este procedimiento al tiempo que daba por ofrecida su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC. Por escrito de la misma fecha, el Presidente del Senado se expresó en iguales términos.

4. También el día 19 de octubre de 2017 presentó su escrito de personación la Letrada de las Cortes de Aragón, solicitando una prórroga del plazo otorgado para formalizar el escrito de alegaciones. Por providencia de 23 de octubre siguiente, el Pleno acordó incorporar a las actuaciones el escrito presentado y prorrogar el plazo concedido.

5. Por escrito registrado en fecha 2 de noviembre de 2017, la Letrada de la Comunidad Autónoma de Aragón se personó y solicitó una prórroga del plazo otorgado para formular alegaciones. Por providencia de 6 de noviembre siguiente, el Pleno acordó incorporar a las actuaciones el escrito presentado y prorrogar el plazo concedido.

6. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 14 de noviembre de 2017, la Letrada de las Cortes de Aragón presentó sus alegaciones solicitando la desestimación del recurso de inconstitucionalidad. Los argumentos que esgrime para ello son, en síntesis, los siguientes:

a) En cuanto a las prestaciones sociales de las Administraciones públicas de Aragón excluidas del concepto de subvención, aduce que, de la misma forma que el artículo 2.4 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones, excluye ciertas prestaciones sociales abonadas por el Estado, también la Comunidad puede hacer lo propio respecto de las que son de su competencia. Alega, en concreto, que la ley estatal excluye las prestaciones contributivas y no contributivas del sistema de la Seguridad Social; las pensiones asistenciales por ancianidad a favor de los españoles no residentes en España; las prestaciones asistenciales y los subsidios económicos a favor de españoles no residentes en España; las prestaciones a favor de los afectados por determinadas enfermedades; las prestaciones derivadas del sistema de clases pasivas, entre otras.

Pues bien, alega esta parte que la razón subyacente a dicha exclusión es, según la exposición de motivos de la Ley 38/2003, que tales prestaciones tienen un régimen jurídico propio, lo que también se puede predicar de las prestaciones económicas del sistema público de servicios sociales de Aragón.

b) Las prestaciones económicas que declara inembargables el artículo 5 de la Ley 10/2016 han sido establecidas por la Comunidad Autónoma al amparo de sus competencias exclusivas en materia de acción social (art. 71.34 EAAr) y no constituyen una novedad en el ordenamiento aragonés, pues en su momento ya se declaró el carácter inembargable del ingreso aragonés de inserción (art. 5 del Decreto 57/1994, de 23 de marzo), sin que tal iniciativa normativa diera lugar a recurso alguno.

Añade que la propia Ley de enjuiciamiento civil (LEC), en su artículo 606.4, permite que la enumeración de bienes inembargables se complete en otras leyes, no debiendo existir impedimento alguno en que éstas puedan ser autonómicas, en la medida en que venga exigido por su conexión con el derecho sustantivo de la Comunidad. En el presente caso, las Cortes de Aragón han valorado que el mero establecimiento de determinadas ayudas en materia de acción social no es suficiente, si no se garantiza que tales cantidades queden efectivamente en poder de sus destinatarios y sean excluidas de eventuales procedimientos de embargo. Con ello, se cumplen los requisitos constitucionales de que la regulación procesal sea necesaria y derive de las particularidades del derecho propio aragonés, consistentes en la implementación de las ayudas para hacer frente a situaciones de desprotección social con unos mínimos de efectividad. El Estado incluyó en su Real Decreto-ley 9/2015, de 10 de julio, unas categorías de retribuciones económicas equivalentes a los sueldos y pensiones, a los efectos del artículo 607 LEC, no debiendo existir ningún inconveniente en que su propia legislación concrete dichas categorías generales, como hace la ley impugnada. El precepto puede ser interpretado de conformidad con la Constitución por lo que no merece reproche de inconstitucionalidad, como tampoco lo merece la disposición transitoria tercera, que se limita a señalar su entrada en vigor.

c) Los artículos 20 y 24 de la norma aragonesa se enmarcan en el ámbito de las competencias autonómicas exclusivas en materia de vivienda (art. 71.10 EAAr), cuyo ejercicio está condicionado por lo dispuesto en el artículo 47 CE, que enuncia, tanto un derecho subjetivo como un principio rector de la actuación de los poderes públicos, y que configura un mandato dirigido a todos ellos para hacer efectivo el derecho a una vivienda digna, correspondiendo a la autoridad autonómica de que se trate, dentro de su libertad de configuración, escoger las medidas o mecanismos que considere más apropiados para garantizar tal derecho.

En concreto y, en relación con el artículo 20, se señala que las medidas de protección de los deudores hipotecarios aplicadas por el Estado no han sido suficientes para paliar situaciones de vulnerabilidad y emergencia social, evidenciando la necesidad de una intervención complementaria de los poderes públicos autonómicos, también

legitimados al amparo de sus competencias, para la imposición de límites al derecho de propiedad de la vivienda que, sin violentar su contenido esencial, permitan cumplir con su función social. El artículo 33.2 CE impone al legislador la tarea de delimitar en cada momento histórico el contenido del derecho de propiedad de acuerdo con su función social, función para la que también está habilitado el legislador autonómico cuando se ampare en un título competencial propio como es, en este caso, la competencia autonómica exclusiva en materia de vivienda. Y esa delimitación del derecho de propiedad de la vivienda guarda, además, conexión con lo dispuesto en el artículo 47 CE, que reconoce el derecho a una vivienda digna y reclama de los poderes públicos la promoción de las condiciones necesarias y el establecimiento de las normas pertinentes para hacerlo efectivo.

Con base en este fundamento, la norma introduce la suspensión de los lanzamientos hasta que las personas afectadas puedan acceder a las viviendas que la Administración ponga a su disposición; se cumple, pues, el parámetro de constitucionalidad de las especialidades procesales que una Comunidad Autónoma puede introducir en la legislación de este carácter aprobada por el Estado, como es que aquéllas resulten necesarias y que deriven de las particularidades del derecho propio de la Comunidad, por lo que no se invade la competencia estatal del artículo 149.1.6 CE, ni lo hace tampoco la disposición transitoria segunda, cuya inconstitucionalidad solo se sostiene por conexión con aquel precepto.

d) En relación con el artículo 24, se aduce que el único límite que el artículo 33 CE impone al legislador, cuando pretenda dar cumplimiento al mandato constitucional previsto en el artículo 47 CE, es que no opere una desnaturalización del mismo, ni sobrepase las barreras más allá de las cuales el derecho dominical y las facultades que le son propias dejarían de ser reconocibles.

De esta suerte, el artículo 149.1.1 CE no faculta al Estado para definir el contenido esencial de los derechos, ni para imponer una identidad de situaciones jurídicas de todos los ciudadanos en cualquier parte del territorio del Estado, sino para fijar una identidad sustancial de condiciones básicas en el ejercicio de los derechos constitucionales. El Estado no ha hecho uso de esa competencia en el ámbito material del derecho de propiedad de la vivienda, por lo que, ante una falta de ejercicio de tal competencia estatal, la libertad de configuración del legislador sectorial autonómico es más amplia. Por ello, la Comunidad Autónoma no ha vulnerado una competencia no ejercida y unas condiciones estatales que no existen, sino que se ha limitado a ejercitar su competencia en materia de vivienda, para tratar de garantizar su disfrute por personas o unidades de convivencia en situación de vulnerabilidad.

La Letrada tampoco comparte el argumento de que la imposición de la cesión de viviendas vacías atente contra el contenido esencial del derecho de propiedad (art. 33.1 CE), pues no se produce, como afirma el abogado del Estado, una transferencia coactiva y temporal de la titularidad de la vivienda, dado que lo que determinan los preceptos impugnados es la puesta a disposición de las viviendas a favor de la Administración para que sea esta la que elija los inquilinos, quedando no obstante inalterada la titularidad de la vivienda, que seguirá correspondiendo a las entidades financieras o sociedades inmobiliarias bajo su control, o a la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria, perdiendo, eso sí, la capacidad para decidir a quiénes arriendan sus viviendas, capacidad que ejerce por sustitución la Administración, pero recibiendo la correspondiente contraprestación.

La Letrada de las Cortes de Aragón rechaza, asimismo, la alegada vulneración de la competencia estatal en materia de legislación civil (art. 149.1.8 CE), por estimar que la ley no está operando una delimitación del derecho de la propiedad desde una perspectiva civil, sino desde el derecho público, al amparo de su competencia exclusiva en materia de vivienda. Y se considera que el artículo 24 no incumple los principios constitucionales de proporcionalidad y de igualdad.

En relación al primero, porque la medida contemplada supera el test de proporcionalidad en cuanto que es idónea a la finalidad perseguida, la de dar solución a

situaciones de vulnerabilidad en las que se encuentran las personas que no pueden hacer frente al pago de sus cuotas hipotecarias en un contexto económico y social muy adverso, favoreciendo el ejercicio del derecho constitucional a una vivienda digna, a partir de la existencia de un parque importante de viviendas vacías existentes en Aragón; es una medida necesaria puesto que las arbitradas por el Estado han demostrado no ser suficientes para dicha finalidad. Y, además, supera el juicio de proporcionalidad en sentido estricto, por cuanto debe prevalecer la defensa del interés general, derivado de la contribución a la efectividad del derecho a la vivienda, frente a la concepción de la propiedad, como derecho absoluto del propietario, a mantener vacías las viviendas de las que es titular.

En cuanto a la vulneración del principio de igualdad, se considera que el trato diferenciado que otorga la ley autonómica, en función de quien sea el propietario de la vivienda, afecta a sujetos distintos, por lo que, al no darse la identidad de supuestos fácticos que son objeto de comparación, no se incurre en discriminación, ni por ello se vulnera el artículo 14 CE.

e) A juicio de la Letrada del parlamento autonómico, la disposición adicional quinta se limita a introducir una especialidad procesal que deriva del derecho sustantivo autonómico, consistente en incluir la aplicación del código de buenas prácticas, regulado por la normativa estatal, en el sistema de mediación hipotecaria de la Administración autonómica, moviéndose dentro de los márgenes que le permite su competencia ex artículo 72.3 EAAr. La particularidad procesal consiste en imponer la figura de un mediador derivado de su existencia en el derecho aragonés sustantivo, pero en nada más se alteran las medidas dispuestas en el código, ni se prejuzga el resultado de la negociación, como tampoco se impone un resultado a ninguna de las partes, por lo que se entiende correctamente ejercida la competencia autonómica controvertida.

El escrito concluye descartando la potencialidad dañosa de la ley para el conjunto del sistema financiero que le imputa el abogado del Estado, que no se ha confirmado durante el tiempo en que ha estado en vigor antes de la interposición del presente recurso de inconstitucionalidad.

7. En virtud de escrito registrado en este Tribunal el día 21 de noviembre de 2017, la Letrada del Gobierno de Aragón presentó sus alegaciones solicitando la desestimación del recurso de inconstitucionalidad.

Comienza su exposición señalando que las actuaciones y medidas estatales adoptadas desde el año 2012 por el Estado, dirigidas a afrontar el problema de la vivienda, resultan compatibles con las medidas que, en el ámbito de sus competencias, ha adoptado la Comunidad Autónoma, ya que todas ellas responden al mandato dirigido a los poderes públicos de promover las condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho a una vivienda digna (art. 47 CE). En relación con los concretos preceptos impugnados, señala lo siguiente:

a) En lo atinente al artículo 3, referido a la naturaleza de las prestaciones económicas del sistema público de servicios sociales, argumenta que el carácter básico de una gran parte de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones, no impide el ejercicio de las competencias por la Comunidad Autónoma, estableciendo un régimen propio, dentro del respeto a las bases. Invoca, entre otras, las SSTC 98/2004, de 25 de mayo; 130/2013, de 4 de junio y 100/2017, de 20 de julio, según las cuales las bases no pueden cercenar las competencias autonómicas, agotando la regulación de la materia. Con apoyo en este planteamiento, sostiene que la Comunidad Autónoma sí puede delimitar conceptualmente un determinado tipo de prestaciones públicas en sentido negativo, como algo distinto a las subvenciones públicas, siempre que lo haga dentro del marco constitucional y con respeto a las bases. Considera que el recurso no justifica por qué entiende que la norma autonómica vulnera los artículos 2, 3 y 6 de la Ley 38/2003, de subvenciones.

b) El artículo 5 y el último inciso de la disposición adicional primera encuentran amparo en las competencias exclusivas de la Comunidad de Aragón sobre el derecho

procesal derivado de las particularidades del derecho sustantivo de Aragón (art. 71.3 EAAR), y en materia de acción social (art. 71.14 EAAR). La declaración de inembargabilidad que efectúa dicho precepto se contrae a determinadas prestaciones económicas de carácter social y finalista, que son concedidas por la Comunidad Autónoma en el ejercicio de sus competencias en materia de acción social.

Recuerda, también, que los artículos 605 y 606 LEC contemplan la posible ampliación de los supuestos de inembargabilidad, con sustento en la cláusula de remisión a lo que disponga una «disposición legal» o una «ley», sin que quepa afirmar que la misma haya de ser forzosamente estatal, debiendo ser la que se asuma por el titular de la competencia, de acuerdo con el régimen constitucional de distribución de competencias. La medida adoptada no modifica el régimen de la Ley de enjuiciamiento civil y tiene un carácter meramente instrumental de la legislación autonómica, por lo que no puede contemplarse de forma aislada, como un nuevo supuesto de bienes o cantidades inembargables.

c) Respecto del artículo 20 y la disposición transitoria segunda, la Letrada afirma que no vulnera el artículo 149.1.6 CE, por cuanto la ley no introduce ex novo un instrumento procesal, sino que acoge el mecanismo de suspensión de lanzamientos ya adoptado por la legislación estatal (Real Decreto-ley 27/2012, de 15 de noviembre; Ley 1/2013, de 14 de mayo; Real Decreto-ley 1/2015, de 27 de febrero, y Ley 25/2015, de 28 de julio), en cuya virtud, dicha suspensión rige desde el año 2012, prorrogándose sucesivamente.

La STC 93/2015, de 14 de mayo, al referirse al régimen estatal de suspensión de lanzamientos y a la constitución de un fondo social de viviendas de propiedad de las entidades de crédito, pone de manifiesto la compatibilidad de dicho régimen con un adecuado funcionamiento del sistema hipotecario con la ley autonómica, que recoge la misma técnica y con idéntico objetivo, si bien matizando que la suspensión de lanzamientos se establece «hasta que se ofrezca una alternativa habitacional por parte de la Administración»; previsión que no interfiere en el normal desenvolvimiento y efectividad de los mecanismos arbitrados por el Estado, sino que, por el contrario, supone un refuerzo para garantizar su cumplimiento, pues puede contribuir a la reducción del tiempo de suspensión de los lanzamientos, como consecuencia del ofrecimiento de una alternativa habitacional por la Administración. Por tanto, la regulación impugnada no puede ser tachada de inconstitucional por vulneración de los artículos 149.1.11 y 149.1.13 CE.

d) Señala, a continuación, que el artículo 24 no altera el contenido esencial del derecho de propiedad que recae sobre la vivienda, pues no queda este desnaturalizado por su destino a arrendamiento (o título similar), ya que el carácter forzoso o *ex lege* del arrendamiento se prescribe únicamente en situaciones excepcionales de desocupación de viviendas y no supone un vaciamiento de aquel contenido esencial, que lo convierta en inexistente o puramente nominal, sino que lo que hace es establecer una limitación de la utilidad económica del bien, en términos de la doctrina constitucional.

El contenido esencial del derecho de propiedad (art. 33 CE) opera como garantía, constituyendo un límite que debe ser respetado por el legislador competente para regular tal derecho; y la competencia estatal exclusiva prevista en el artículo 149.1.1 CE contiene una habilitación al Estado para establecer condiciones básicas, pero no delimita un ámbito material excluyente a la intervención de las Comunidades Autónomas. En este contexto, la previsión contenida en el Decreto-ley impugnado incide en el derecho a la propiedad privada de determinadas viviendas, delimitado por la función social de garantizar el derecho a la vivienda de ciertos sectores de la sociedad en riesgo de exclusión social; ello implica que acota el derecho de propiedad por razón de su función social, en ejercicio de la competencia exclusiva autonómica en materia de vivienda.

Por lo que atañe a la invocada vulneración del artículo 33 CE, en relación con los artículos 53.1 y 9.3, relativos al principio de reserva de ley, la Letrada señala que esta tesis tampoco puede ser acogida, ya que se fundamenta en la consideración de que la cesión de viviendas a la Comunidad Autónoma constituye una modalidad de

expropiación forzosa, tesis que no se comparte, sino que puede considerarse como una «limitación de la utilidad económica del bien».

Rechaza, asimismo, la infracción del artículo 149.1.8 CE, señalando que el contenido del derecho de propiedad privada conforme a su función social no forma parte del núcleo de la legislación civil, sino que se fija por la ley sectorial que vela por el interés público a que se vincula cada propiedad.

Concluye afirmando que tampoco se vulnera el principio de proporcionalidad, por cuanto la causa que provoca la medida adoptada debe considerarse razonable, a la vista de las circunstancias sociales y económicas derivadas de la crisis generalizada.

e) Examina, por último, la impugnación dirigida a la disposición final quinta, respecto de la cual se considera que no innova ni establece un diferente procedimiento previo a la vía judicial, sino que se acomoda a lo establecido en la legislación estatal, dado que su finalidad es precisamente la aplicación del código de buenas prácticas, incrementando su eficacia, al posibilitar el apoyo de los mediadores del sistema público, que opera como garantía de los deudores con garantía hipotecaria sobre la vivienda habitual. Aunque la normativa estatal no contempla la intervención de un mediador, como tercero independiente de las partes, la ausencia de previsión al respecto no puede entenderse como prohibición que pueda obstaculizar o impedir la eficacia de la puesta en práctica del citado código y la nota de la voluntariedad no queda desdibujada por el hecho de que el proceso negociador entre las partes afectadas se desarrolle con el apoyo de los mediadores del sistema público, por lo que no se afecta la competencia estatal prevista en el artículo 149.1.13 CE.

El escrito finaliza afirmando que no se justifica que las medidas adoptadas en la ley autonómica vayan a suponer un coste directo, un deterioro del valor de determinadas partidas en los balances de las entidades de crédito y de los inmuebles adjudicados a las mismas, ni tampoco un deterioro de la posición financiera de las entidades de crédito y otras de similar naturaleza.

8. En diligencia de 22 de noviembre de 2017, el Pleno acordó, de una parte, incorporar a los autos los escritos de alegaciones formulados y, de otro lado, oír a las partes personadas –abogado del Estado, Gobierno y Cortes de Aragón– para que, en el plazo de cinco días, expusieran lo que estimaran procedente sobre el levantamiento o mantenimiento de la suspensión de los artículos 20, 24 y disposición transitoria segunda de la Ley 10/2016. La representación procesal de las Cortes de Aragón solicitó el levantamiento de la suspensión por medio de escrito registrado el día 29 de noviembre de 2017. Por su parte, el abogado del Estado interesó su mantenimiento, conforme a las alegaciones presentadas el día 30 de noviembre de 2017. La representación del Gobierno de Aragón no presentó alegaciones, según se hizo constar por diligencia de ordenación de 2 de enero de 2018.

9. El Pleno, por ATC 12/2018, de 7 de febrero, acordó mantener la suspensión de los artículos 20 y 24, así como de la disposición transitoria segunda de la Ley 10/2016, de 1 de diciembre, de medidas de emergencia en relación con las prestaciones económicas del sistema público de servicios sociales y con el acceso a la vivienda en la Comunidad Autónoma de Aragón.

10. El abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, y a través de escrito registrado en este Tribunal el día 23 de noviembre de 2018, formuló solicitud de desistimiento parcial de la impugnación dirigida contra el artículo 24 de la Ley 10/2016. En dicho escrito ha puesto de manifiesto que esta petición de desistimiento parcial resulta del acuerdo alcanzado en la comisión bilateral de cooperación Aragón-Estado de 19 de noviembre de 2018.

11. La secretaría de justicia del Pleno del Tribunal Constitucional, mediante diligencia de ordenación de 26 de noviembre de 2018, acordó incorporar a los autos el anterior escrito, así como oír a las representaciones legales del Gobierno de Aragón y de

las Cortes de Aragón, para que, en el plazo de diez días, alegaran lo que estimaran procedente en relación a la solicitud de desistimiento parcial del presente procedimiento.

12. La Letrada de las Cortes de Aragón, en la representación que legalmente ostenta, se mostró conforme con la anterior solicitud de desistimiento parcial por medio de escrito registrado el día 14 de diciembre de 2018. No se ha recibido escrito de contestación del Gobierno de Aragón.

13. Por providencia de 12 de febrero de 2019, se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 14 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del recurso. El presente recurso de inconstitucionalidad se interpone por el presidente del Gobierno, contra el artículo 3; los apartados 1 a 4 del artículo 5 y, en conexión, el inciso final de la disposición adicional primera y la disposición transitoria tercera; los artículos 20, junto con la disposición transitoria segunda, y 24; y la disposición adicional quinta de la Ley 10/2016, de 1 de diciembre, de medidas de emergencia en relación con las prestaciones económicas del sistema público de servicios sociales y con el acceso a la vivienda en la Comunidad Autónoma de Aragón (en lo sucesivo, la Ley 10/2016).

Posteriormente, el abogado del Estado ha formulado solicitud de desistimiento parcial, en relación con el artículo 24 de la Ley 10/2016. No oponiéndose las restantes partes personadas y no concurriendo un interés constitucional que aconseje un pronunciamiento de este Tribunal, procede admitir el desistimiento parcial del artículo 24 de la Ley 10/2016.

Por tanto, del objeto del presente proceso ha de excluirse el artículo 24 de la Ley 10/2016, quedando circunscrito nuestro enjuiciamiento a la impugnación del artículo 3, los apartados 1 a 4 del artículo 5 (y, en conexión, el inciso final de la disposición adicional primera y la disposición transitoria tercera), el artículo 20 (junto con la disposición transitoria segunda) y la disposición adicional quinta.

El abogado del Estado considera, con carácter general, que los preceptos impugnados vulneran las competencias atribuidas al Estado por el artículo 149.1.11 y 13 CE, en cuanto interfieren y afectan negativamente a la política económica del Gobierno, tendente a la reestructuración y estabilidad del sistema bancario y crediticio. Además, alega de forma específica que el artículo 3 infringe las competencias estatales del artículo 149.1.14 y 18 CE y que los artículos 5 y 20 vulneran la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación procesal del artículo 149.1.6 CE.

Por su parte, los representantes del Gobierno y de las Cortes de Aragón sostienen que las normas en cuestión responden a un legítimo ejercicio de las competencias autonómicas en materia de vivienda y acción social (arts.71.10 y 34 EAAr), solicitando la desestimación íntegra del recurso.

2. Doctrina aplicable. Con la excepción del artículo 3 de la Ley 10/2016, el contenido del resto de preceptos impugnados en el presente recurso proviene, con las modificaciones que se indicarán, del Decreto-ley 3/2015, de 15 de diciembre, del Gobierno de Aragón, de medidas urgentes de emergencia social en materia de prestaciones económicas de carácter social, pobreza energética y acceso a la vivienda, que fue objeto del recurso de inconstitucionalidad núm. 4952-2016, resuelto por la reciente STC 5/2019, de 17 de enero. Por consiguiente, en todo lo que sea aquí aplicable, nos remitiremos a la doctrina establecida en la citada Sentencia, sin perjuicio de examinar las novedades que, en su caso, incorporen los preceptos impugnados de la Ley 10/2016.

En el fundamento jurídico 2 de la citada STC 5/2019, se ha dejado constancia, tanto de la evolución de las normas dictadas por el Estado en materia de ejecuciones hipotecarias de viviendas, por remisión a las precedentes SSTC 43/2018, de 26 de abril,

FJ 2 y 97/2018, de 19 de septiembre, FJ 3, como de los pronunciamientos previos de este Tribunal sobre otras normas autonómicas en materia de vivienda, entre otras, las SSTC 93/2015, de 14 de mayo; 16/2018, de 22 de febrero; 32/2018, de 12 de abril; 80/2018, de 5 de julio, y 106/2018, de 4 de octubre. La doctrina fijada en las anteriores sentencias deberá ahora tenerse en cuenta para resolver las cuestiones suscitadas en el presente proceso.

3. Impugnación global de la ley. El abogado del Estado comienza cuestionando el conjunto de los preceptos impugnados por suponer una interferencia en el ejercicio de la competencia estatal en materia de ordenación económica (art. 149.1.13 CE), al proyectarse sobre un ámbito material regulado por el Estado, que ha adoptado medidas y acciones para dar respuesta al problema de las ejecuciones hipotecarias de viviendas.

Pues bien, a salvo el juicio que merezca cada uno de los preceptos impugnados, procede descartar con carácter general que la presente Ley vulnere la competencia estatal del artículo 149.1.13 CE, con base en lo razonado en la citada STC 5/2019, FJ 3, que, a su vez, remite a pronunciamientos anteriores de este Tribunal (SSTC 16/2018, FJ 16; 32/2018, FJ 6; 43/2018, FJ 4, y 80/2018, FJ 3).

4. Naturaleza de las prestaciones económicas del sistema público de servicios sociales. Descartada la impugnación general, debemos entrar en el examen de los diferentes preceptos recurridos, comenzando por el artículo 3, que no figuraba en el Decreto-ley 3/2015 y, por tanto, no fue enjuiciado en la STC 5/2019. Dispone lo siguiente:

«Artículo 3. *Naturaleza de las prestaciones económicas del sistema público de servicios sociales.*

1. Las prestaciones económicas del sistema público de servicios sociales son aportaciones dinerarias con un régimen jurídico propio, definidas por su carácter finalista, requisitos y condiciones de reconocimiento, y carecen de la consideración de subvenciones públicas.

2. La misma naturaleza tendrán las prestaciones económicas de carácter social incluidas en el catálogo de servicios sociales de la Comunidad Autónoma de Aragón y en los de las entidades locales.»

La demanda sostiene que este precepto vulnera las competencias estatales contenidas en las reglas 13, 14 y 18 del artículo 149.1 CE, con fundamento en las cuales se ha aprobado la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones. El abogado del Estado alega que esta ley establece un concepto básico de subvención (art. 2) y, cuando las Comunidades Autónomas regulan determinadas subvenciones en ejercicio de sus competencias, no pueden privarlas de tal condición para excluirlas del régimen jurídico que les es propio, contenido en la ley estatal. Pese a que predica la tacha del precepto autonómico en su conjunto, de la demanda se deduce que únicamente cuestiona el inciso «y carecen de la consideración de subvenciones públicas».

Por el contrario, los representantes autonómicos entienden que, de la misma forma que el artículo 2.4 de la Ley estatal de subvenciones excluye ciertas prestaciones sociales abonadas por el Estado, con el argumento de que tienen un régimen jurídico propio, también la Comunidad puede hacerlo respecto de las que son de su competencia y tienen una regulación específica.

A fin de analizar el reproche de inconstitucionalidad mediata o indirecta que se dirige contra el inciso controvertido, en la medida en que la denunciada inconstitucionalidad de este inciso se imputa a la vulneración de la normativa estatal básica, debemos recordar que, según doctrina reiterada de este Tribunal, para constatar esta infracción «es necesario que concurren dos condiciones; por un lado, que la norma estatal infringida por la Ley autonómica sea, en el doble sentido material y formal, una norma básica y, por tanto, dictada legítimamente al amparo del correspondiente título competencial que la Constitución haya reservado al Estado; y, por otro, que la contradicción entre ambas

normas, estatal y autonómica, sea efectiva e insalvable por vía interpretativa» (STC 54/2018, de 24 de mayo, FJ 6, y las allí citadas).

a) En cuanto al primer aspecto, el artículo 2 («Concepto de subvención») se enmarca en el capítulo I («Del ámbito de aplicación de la ley») del título preliminar («Disposiciones generales») de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, cuya disposición final primera afirma que se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.13, 14 y 18 CE. En particular, tal disposición atribuye carácter básico a todo el capítulo I (arts. 1 a 7) del título preliminar. Por tanto, la norma estatal de contraste alegada es básica en sentido formal, pues se aprueba mediante una ley que le confiere expresamente tal carácter.

Para dilucidar si también es básica en sentido material conviene partir del análisis de la Ley 38/2003, que hizo este Tribunal al resolver los recursos de inconstitucionalidad, fundamentalmente competenciales, interpuestos contra aquella por el Gobierno de Aragón y por el Parlamento de Cataluña, que, respectivamente, fueron resueltos por las SSTC 130/2013, de 4 de junio, y STC 135/2013, de 6 de junio (que, en gran medida, se remite a la anterior).

Al enjuiciar tales impugnaciones, la STC 130/2013 razonó que, con fundamento en el artículo 149.1.14 CE, y, al igual que sucede con la vertiente de los ingresos públicos, «corresponde al Estado no sólo el régimen jurídico de la ordenación de los gastos de la Administración del Estado, sino también el establecimiento de las normas y principios comunes de la actividad financiera de las distintas haciendas que tiendan a asegurar los principios constitucionales que, conforme a nuestra Constitución, han de regir el gasto público» (FJ 5). Asimismo, concluyó que, a partir de la competencia sobre procedimiento administrativo común del artículo 149.1.18 CE, «el Estado puede regular, desde una perspectiva general y abstracta, el procedimiento subvencional común», mientras que las Comunidades Autónomas pueden establecer «las especialidades derivadas de la organización propia» (FJ 8). De igual modo, diversos preceptos de la Ley 38/2003 se consideraron amparados en la competencia estatal sobre «bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas», también del artículo 149.1.18 CE (STC 130/2013, FFJJ 9 y 10).

Por consiguiente, las SSTC 130/2013 y 135/2013 confirmaron que el Estado tiene competencia para regular diversos aspectos del régimen jurídico y el procedimiento común de las subvenciones, siempre que «se circunscriba a aquellos elementos que pueden efectivamente considerarse comunes, de tal forma que respete un margen suficiente y adecuado para la introducción por parte de las Comunidades Autónomas de las necesarias especialidades en los procedimientos administrativos *ratione materiae*» (STC 130/2013, FJ 8).

Aunque el artículo 2 de la Ley 38/2003 no fue examinado expresamente, pues no fue recurrido, la STC 130/2013 da por sentado el carácter básico del concepto de subvención cuando afirma en su fundamento jurídico 4:

«[L]as subvenciones son concebidas por la Ley 38/2003 como ‘toda disposición dineraria realizada por cualquiera de los sujetos contemplados en el artículo 3 de esta Ley, a favor de personas públicas o privadas’ que, sin contraprestación, además de otros requisitos, se dirija al ‘fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública’ (art. 2) ... debemos concluir que la Ley 38/2003 disciplina las disposiciones dinerarias de las Administraciones públicas en el sentido amplio que se acaba de señalar y cualquiera que fuere la fuente de financiación, de manera que se proyecta tanto sobre las subvenciones que provienen de fondos estatales contenidos en los presupuestos generales del Estado como de las partidas previstas en los presupuestos de las Comunidades Autónomas y de los entes locales.»

Así las cosas, la competencia del Estado para regular ciertos aspectos del régimen jurídico y el procedimiento común aplicable a las subvenciones incluye también delimitar

el objeto de dicha regulación, es decir, el concepto de subvención. Si no fuera así, quedaría a disposición del legislador autonómico decidir a qué gastos públicos se aplican las reglas comunes establecidas por el Estado en ejercicio de sus competencias, excluyendo tal o cual prestación, con lo que el ámbito de aplicación de la Ley general de subvenciones sería diferente en cada Comunidad Autónoma.

b) Una vez razonado que el artículo 2 de la Ley 38/2003 también es básico en sentido material, con fundamento en el artículo 149.1.18 CE, debemos analizar si lo contradice la norma autonómica cuando dispone que las prestaciones económicas del sistema público de servicios sociales de Aragón no son subvenciones públicas. Para ello debemos partir de la redacción del apartado 1 del citado artículo 2 de la ley estatal:

«Se entiende por subvención, a los efectos de esta ley, toda disposición dineraria realizada por cualesquiera de los sujetos contemplados en el artículo 3 de esta ley, a favor de personas públicas o privadas, y que cumpla los siguientes requisitos:

- a) Que la entrega se realice sin contraprestación directa de los beneficiarios.
- b) Que la entrega esté sujeta al cumplimiento de un determinado objetivo, la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad, la adopción de un comportamiento singular, ya realizados o por desarrollar, o la concurrencia de una situación, debiendo el beneficiario cumplir las obligaciones materiales y formales que se hubieran establecido.
- c) Que el proyecto, la acción, conducta o situación financiada tenga por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública.»

Como aclara la exposición de motivos de la Ley 38/2003 (apartado II), «el elemento diferenciador que delimita el concepto de subvención de otros análogos [es] la afectación de los fondos públicos entregados al cumplimiento de un objetivo, la ejecución de un proyecto específico, la realización de una actividad o la adopción de un comportamiento singular, ya realizados o por desarrollar. Si dicha afectación existe, la entrega de fondos tendrá la consideración de subvención y esta ley resultará de aplicación a la misma».

Precisamente, «su carácter finalista» es lo que, según el propio tenor del artículo 3 de la Ley 10/2016, define las prestaciones económicas del sistema público de servicios sociales de Aragón (y por asimilación, las prestaciones incluidas en el catálogo de servicios sociales de la Comunidad Autónoma de Aragón y en los de las entidades locales). Como quiera que «afectación» y «carácter finalista» tienen en este caso análogo significado, toda vez que se trata de prestaciones públicas que están destinadas (afectadas) al cumplimiento de un determinado y concreto objetivo (finalidad), debemos concluir que las prestaciones controvertidas tienen, prima facie, el carácter de subvenciones.

El examen de la normativa reguladora de las prestaciones a que se refiere el precepto impugnado confirma lo anterior. A este respecto, el artículo 37 de la Ley 5/2009, de 30 de junio, de servicios sociales de Aragón, establece:

«1. Se consideran prestaciones económicas del sistema público las aportaciones dinerarias cuya finalidad sea:

- a) Facilitar la integración social.
- b) Promover la autonomía personal.
- c) Cubrir o paliar las consecuencias económicas de las situaciones de urgencia social y dependencia.
- d) Apoyar y compensar a las personas cuidadoras no profesionales.
- e) Adquirir prestaciones tecnológicas.
- f) Facilitar el acceso a las ayudas técnicas o la adaptación necesaria en el medio habitual de convivencia.

- g) Adquirir un servicio o una asistencia personal dentro del marco del sistema para la autonomía y atención a la dependencia (SAAD).
 - h) Promover la normalización social.
 - i) Cualquier otra finalidad que pueda establecerse en el marco del sistema público de servicios sociales.
2. En particular, son prestaciones económicas:
- a) Prestaciones económicas para situaciones de urgencia.
 - b) Prestaciones económicas para facilitar la integración social.
 - c) Prestaciones económicas para la adquisición de prestaciones tecnológicas, ayudas técnicas y adaptaciones en el hogar y para la accesibilidad universal.
 - d) Prestaciones económicas para el apoyo a quienes cuidan de las personas dependientes en el entorno familiar.
 - e) Prestaciones económicas para la adquisición de un servicio o la contratación de una asistencia personal para las personas dependientes.
 - f) Renta básica social.»

El precepto transcrito pone de manifiesto que, en la generalidad de las prestaciones enunciadas, concurre la nota de la afectación que caracteriza a la subvención, pues no se trata de prestaciones incondicionadas, sino que se trata de prestaciones que son concedidas para la consecución de fines específicos que la propia norma de referencia establece. Tal es el caso de las que son concedidas para la adquisición de prestaciones tecnológicas, facilitar el acceso a las ayudas técnicas y la adaptación necesaria en el medio habitual de convivencia, contratar un servicio o una asistencia personal en el marco del sistema de atención a la dependencia, etc.

Precisamente, respecto a la atención a la dependencia, la Ley estatal 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, estrechamente vinculada al sistema de servicios sociales de las Comunidades Autónomas, regula unas «Ayudas económicas para facilitar la autonomía personal» (disposición adicional tercera) que son muy semejantes a las prestaciones que el artículo 3 de la Ley 10/2016 excluye como subvenciones y que, sin embargo, la norma estatal de referencia las califica expresamente como subvenciones, en los siguientes términos:

«La Administración General del Estado y las administraciones de las Comunidades Autónomas podrán, de conformidad con sus disponibilidades presupuestarias, establecer acuerdos específicos para la concesión de ayudas económicas con el fin de facilitar la autonomía personal. Estas ayudas tendrán la condición de subvención e irán destinadas:

- a) A apoyar a la persona con ayudas técnicas o instrumentos necesarios para el normal desenvolvimiento de su vida ordinaria.
- b) A facilitar la accesibilidad y adaptaciones en el hogar que contribuyan a mejorar su capacidad de desplazamiento en la vivienda.»

Es cierto que, dada la amplitud de supuestos cubiertos por el sistema público de servicios sociales, algunas concretas prestaciones del mismo puedan no responder al concepto de subvención que dispone el artículo 2.1 de la Ley 38/2003, cuestión ésta, la de determinar en cada supuesto concreto si una particular prestación pública tiene o no el carácter de subvención, que no rebasa los límites de la legalidad ordinaria. Sin embargo, el precepto autonómico de referencia, lo que hace es negar de modo general y absoluto el carácter de subvención de cualesquiera prestaciones económicas que conceda el sistema público de servicios sociales de Aragón, sin establecer ningún tipo de precisión o distinción, lo que conlleva como consecuencia la exclusión de la Ley estatal

de subvenciones respecto de toda clase de prestaciones de los servicios sociales autonómicos y locales de esta Comunidad Autónoma.

Por lo expuesto, al exceptuar del concepto de subvención, en general y sin distinción, toda prestación económica de los servicios sociales de Aragón, la norma impugnada vulnera el artículo 2 de la Ley 38/2003, porque sustrae a las reglas sobre régimen jurídico y procedimiento común de las subvenciones, dictadas por el Estado en ejercicio de sus competencias, un conjunto amplísimo de prestaciones que presentan a priori los rasgos propios de esta categoría de gasto.

Por todo ello, el inciso «y carecen de la consideración de subvenciones públicas» del artículo 3 de la Ley 10/2016 es inconstitucional y nulo.

5. Inembargabilidad de las prestaciones económicas de carácter social. El artículo 5 de la Ley 10/2016 lleva por título «Inembargabilidad de las prestaciones económicas de carácter social» y contiene la misma medida que el artículo 3 del Decreto-ley 3/2015, ya enjuiciado en la STC 5/2019, FJ 3. Aunque se aprecia alguna diferencia entre ambos preceptos, cabe adelantar que ninguna altera el juicio de inconstitucionalidad que merece la norma autonómica.

Así: (i) el apartado 1 del artículo 5 aquí impugnado también declara la inembargabilidad de las prestaciones establecidas por las entidades locales aragonesas, además de las de la Comunidad Autónoma, que ya contemplaba el precepto anterior; (ii) se incorpora un apartado 3 que dispone que las resoluciones de concesión de las prestaciones económicas de carácter social, emitidas por cualquier Administración aragonesa, «incorporarán información clara» sobre su condición de inembargables, los mecanismos de reclamación existentes y la colaboración que prestará la Administración de la Comunidad Autónoma en caso de embargo; (iii) se añade que, en las prestaciones concedidas por otras administraciones, se instará a la que sea competente para que actúe de la misma forma (apartado 4); y (iv) se dispone que «el departamento competente del Gobierno de Aragón habilitará los medios necesarios para informar y orientar» a los perceptores en los supuestos de embargo (apartado 5), medida no impugnada en el presente recurso.

También es novedosa la disposición adicional primera («comisión informativa de la inembargabilidad de las prestaciones económicas de carácter social»), cuyo inciso final objeta el abogado del Estado, en cuanto prevé que «[l]os titulares de las prestaciones inembargables que sean objeto de algún procedimiento de embargo podrán solicitar la asistencia de esta comisión a los efectos de comunicar al órgano emisor de la providencia de embargo su carácter inembargable en toda su extensión, emitiendo certificado de ello».

Por último, la disposición transitoria tercera de la Ley 10/2016, sobre aplicación transitoria del artículo 5, presenta el mismo contenido que la disposición transitoria tercera del Decreto-ley 3/2015, ya declarada inconstitucional en la STC 5/2019, por conexión con la declaración de inembargabilidad.

Dada la identidad sustancial del artículo 5 de la Ley 10/2016 y del artículo 3 del Decreto-ley 3/2015, debemos declarar la inconstitucionalidad y nulidad de aquel porque, al establecer la inembargabilidad de las prestaciones económicas de carácter social de la Comunidad Autónoma –y ahora, también, de las entidades locales–, invade el ámbito competencial que reserva al Estado el artículo 149.1.6 CE, por las razones ya explicadas en la STC 5/2019, FJ 3. Esta conclusión se extiende a los apartados 2 a 4, que son instrumentales del apartado 1, pero no al apartado 5, que contiene una previsión meramente informativa de alcance general y no ha sido cuestionado en el recurso.

Asimismo, debemos declarar inconstitucional y nulo el inciso final de la disposición adicional primera y la disposición transitoria tercera, por su indisociable conexión con los apartados que son inconstitucionales. En el primer caso porque reconoce a los titulares de las prestaciones «inembargables» el derecho de solicitar la asistencia de una comisión informativa que emitirá un «certificado» de inembargabilidad a los efectos de comunicar dicha circunstancia al órgano emisor de la providencia de embargo. Y en

cuanto a la disposición transitoria tercera, porque regula la aplicación temporal de la norma declarada inconstitucional.

6. Suspensión de los lanzamientos en situación de especial vulnerabilidad. El artículo 20 de la Ley 10/2016 tiene su origen en el artículo 9 del Decreto-ley 3/2015, también examinado en la STC 5/2019, FJ 4. En dicho pronunciamiento razonamos que la suspensión de lanzamientos de deudores hipotecarios en situación de especial vulnerabilidad prevista en la norma autonómica no distorsiona las medidas que el Estado ha adoptado en este ámbito con fundamento en el artículo 149.1.13 CE, siempre que se interprete que la Administración autonómica debe ofrecer una alternativa habitacional dentro del plazo máximo de suspensión previsto en la norma estatal (art. 1.1 de la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social, según redacción dada por el Real Decreto-ley 5/2017, de 17 de marzo).

Igualmente descartamos la vulneración del artículo 149.1.6 CE porque la norma autonómica no introduce innovación o especialidad procesal alguna en el procedimiento judicial de ejecución hipotecaria.

La comparación entre el precepto aquí impugnado y el enjuiciado en la citada STC 5/2019 arroja algunas diferencias que –podemos avanzar– no modifican su valoración constitucional: (i) el artículo 20.2 extiende la suspensión a los lanzamientos en procesos judiciales o extrajudiciales de desahucio por impago de alquiler de inquilinos en la misma situación (especial vulnerabilidad) cuando el arrendador sea considerado como gran propietario de viviendas (titular de más de quince viviendas, según el artículo 25 de la Ley) o sea una persona jurídica que hubiera adquirido la vivienda después del 30 de abril de 2008 por ejecución hipotecaria, acuerdo de compensación de deudas o de dación en pago o por compraventas que tengan como causa la imposibilidad de restituir el préstamo hipotecario; (ii) la norma aquí recurrida especifica que el procedimiento de desahucio o lanzamiento quedará suspendido en tanto esté pendiente de resolución, una vez solicitado, el informe sobre la situación de especial vulnerabilidad (art. 20.3) y (iii) se prevé que las administraciones públicas aragonesas no podrán ejercer acciones de desahucio sobre viviendas de titularidad pública cuando afecten a personas en situación de especial vulnerabilidad (art. 20.4).

Así las cosas, el artículo 20.1 de la Ley 10/2016 arbitra el mismo mecanismo protector para personas especialmente vulnerables que el artículo 9 del Decreto-ley 3/2015, y lo amplía, para casos tasados que detalla la norma, a los desahucios por impago de alquiler. El abogado del Estado admite que es un supuesto de suspensión «muy similar» al del artículo 9 del Decreto-ley aragonés 3/2015 y, de hecho, no aduce ningún argumento específico sobre los desahucios por impago de alquiler.

En consecuencia, debemos trasladar a la suspensión de lanzamientos en ejecuciones hipotecarias previstas en el artículo 20.1 de la Ley 10/2016 el mismo juicio que nos mereció el artículo 9 del Decreto-ley 3/2015 (STC 5/2019, FJ 4), de forma que tal medida no quebranta el artículo 149.1.13 CE, siempre que se interprete que la Administración autonómica debe ofrecer la alternativa habitacional dentro del plazo máximo de suspensión y que la vivienda se adjudique al acreedor o a un tercero por él propuesto, en los términos previstos en la norma estatal (art. 1.1 de la Ley 1/2013), interpretación que, por remisión a aquel precedente normativo de Aragón, se llevará al fallo.

Por lo que se refiere a la suspensión del desahucio por impago de alquiler del artículo 20.2 de la Ley aragonesa, constatamos que sirve a idéntica finalidad, que es salvaguardar el derecho a la vivienda de personas en situación de especial vulnerabilidad cuando el arrendador sea: (i) un gran propietario de viviendas o (ii) una persona jurídica que haya adquirido la vivienda tras el inicio de la crisis inmobiliaria y en determinadas circunstancias especificadas por la norma. Por tanto, se trata de una norma protectora, dictada por la Comunidad Autónoma en ejercicio de su competencia en materia de vivienda (art. 71.10 EAAr), que no menoscaba las competencias estatales derivadas del artículo 149.1.13 CE, puesto que no afecta al mercado hipotecario ni, por

consiguiente, perturba la estabilidad de este subsector decisivo para el sector financiero y para la actividad económica general (STC 93/2015, FJ 17).

La medida analizada tampoco infringe el artículo 149.1.6 CE, puesto que configura un mecanismo sustantivo de protección de determinadas situaciones de especial necesidad [SSTC 80/2018, FJ 5 b) y 5/2019, FJ 4], vinculado a las actuaciones que debe desplegar la Administración para ofrecer una alternativa habitacional, a través de alguno de los instrumentos previstos en la Ley 10/2016, todo ello con base en las competencias autonómicas en materia de vivienda.

También encuentra fundamento en dichas competencias autonómicas sobre vivienda la previsión de que las administraciones públicas aragonesas no ejercerán acciones de desahucio sobre viviendas de titularidad pública cuando afecten a personas en situación de especial vulnerabilidad, incluso en su aplicación a las entidades locales [STC 57/2015, de 18 de marzo, FJ 17 b), referida a una norma análoga sobre vivienda social], lo que conduce a desestimar la impugnación del artículo 20.4.

Por último, debe asimismo desestimarse, por conexión, la impugnación del artículo 20.3, sobre suspensión del procedimiento correspondiente en tanto se emita el informe sobre la situación de especial vulnerabilidad y de la disposición transitoria segunda, que regula la entrada en vigor del artículo 20 de la Ley 10/2016.

7. Mediación obligatoria en la aplicación del código de buenas prácticas. Por último, el abogado del Estado recurre la disposición adicional quinta, que lleva por título «Seguimiento y aplicación del Código de Buenas Prácticas para la reestructuración viable de las deudas con garantía hipotecaria sobre la vivienda habitual», cuya redacción coincide con la disposición adicional cuarta del Decreto-ley 3/2015, declarada inconstitucional por la STC 5/2019, FJ 5 por vulneración del artículo 149.1.6 CE. En consecuencia, por remisión a lo razonado allí, debemos declarar inconstitucionales y nulos los apartados 1, 2 y 3 de la disposición adicional quinta, excluyendo de dicha declaración el apartado 4, que se contrae a prever que el Gobierno autonómico fomentará los convenios con otras Administraciones públicas aragonesas para implantar un sistema coordinado de mediación hipotecaria.

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, en la representación que legalmente ostenta, respecto del presente recurso de inconstitucionalidad, en concreto, de la impugnación promovida contra el artículo 24 de la Ley 10/2016, de 1 de diciembre, de medidas de emergencia en relación con las prestaciones económicas del sistema público de servicios sociales y con el acceso a la vivienda en la Comunidad Autónoma de Aragón.

2.º Estimar parcialmente este recurso de inconstitucionalidad, y, en su virtud, declarar la inconstitucionalidad y nulidad de los siguientes preceptos de la Ley 10/2016, de 1 de diciembre:

El inciso «y carecen de la consideración de subvenciones públicas» del artículo 3.

Los apartados 1 a 4 del artículo 5, el inciso final de la disposición adicional primera «[l]os titulares de las prestaciones inembargables que sean objeto de algún procedimiento de embargo podrán solicitar la asistencia de esta comisión a los efectos de comunicar al órgano emisor de la providencia de embargo su carácter inembargable en toda su extensión, emitiendo certificado de ello» y la disposición transitoria tercera.

Los apartados 1, 2 y 3 de la disposición adicional quinta.

3.º Declarar que el artículo 20.1 no es inconstitucional interpretado en el sentido expuesto en el fundamento jurídico 6 de esta Sentencia.

4.º Desestimar en todo lo demás el presente recurso de inconstitucionalidad.

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

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

Voto particular que formula la vicepresidenta doña Encarnación Roca Trías respecto a la sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 4403-2017, al que se adhiere el magistrado don Alfredo Montoya Melgar

En el ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, y con el máximo respeto a la opinión de la mayoría, formulo Voto particular a fin de exponer mi discrepancia con parte de la fundamentación jurídica y con el fallo, en atención a las razones que defendí durante su deliberación en el Pleno y que paso a exponer a continuación.

Discrepo únicamente de la fundamentación jurídica referida a la desestimación de la impugnación del artículo 20.2 de la Ley aragonesa 10/2016, en lo relativo a la suspensión de los desahucios judiciales en supuestos de impago del alquiler. El fundamento jurídico 6 de la Sentencia considera que el artículo 20 de la Ley 10/2016 arbitra el mismo mecanismo protector para personas especialmente vulnerables que el artículo 9 del Decreto-ley de Aragón 3/2015 (la suspensión de los lanzamientos en los procesos de ejecución hipotecaria, ya examinada en la reciente STC 5/2019, de 17 de enero) y lo amplía a los desahucios por impago de alquiler, para los casos tasados que detalla la norma. La Sentencia descarta que las medidas en cuestión infrinjan el artículo 149.1.13 CE, lo que comparto, y luego rechaza que la extensión de la suspensión de los lanzamientos a los procesos judiciales de desahucio por impago de alquiler que lleva a cabo el artículo 20.2 vulnere las competencias estatales en materia de legislación procesal del artículo 149.1.6 CE. La razón que se aporta es que «configura un mecanismo sustantivo de protección de determinadas situaciones de especial necesidad [SSTC 80/2018, FJ 5 b) y 5/2019, FJ 4], vinculado a las actuaciones que debe desplegar la Administración para ofrecer una alternativa habitacional, a través de alguno de los instrumentos previstos en la Ley 10/2016, todo ello con base en las competencias autonómicas en materia de vivienda».

No comparto ese razonamiento. La Sentencia parece considerar que, a sus efectos, la suspensión del lanzamiento en los procesos de ejecución hipotecaria y la de los lanzamientos en los procesos judiciales de desahucio por impago del alquiler son figuras similares o idénticas, con la consecuencia de que, a los segundos, les es aplicable la misma *ratio decidendi* que ya formuló la STC 5/2019 para los primeros. Con dicha identificación, la Sentencia no toma en consideración la diferente naturaleza de uno y otro procedimiento. El procedimiento de ejecución hipotecaria se basa en un título ejecutivo, revestido de los requisitos que establece la Ley 1/2000, de 7 de enero, de enjuiciamiento civil (LEC), que permiten despachar su ejecución; en cambio el lanzamiento en el procedimiento de desahucio por impago del alquiler es la consecuencia del resultado de un proceso judicial previo. A estos efectos, el artículo 27.2 a) de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de arrendamientos urbanos, establece que el arrendador podrá resolver el contrato de arrendamiento por la falta de pago de la renta o, en su caso, de cualquiera de las cantidades cuyo pago haya asumido o corresponda al arrendatario. En coherencia con ello, el procedimiento de desahucio por impago de la

renta está regulado en los apartados 3 y 4 del artículo 440 LEC, requiriendo las formalidades y trámites allí previstos.

Creo, por tanto, que la suspensión de lanzamiento en los desahucios judiciales en casos de impago del alquiler no es un supuesto comparable ni responde a la misma naturaleza que las medidas ya examinadas por este Tribunal en relación con la suspensión de ejecuciones hipotecarias. Con respecto a esta última, la STC 5/2019 descartó la vulneración del artículo 149.1.6 CE porque la norma autonómica no introducía innovación o especialidad procesal alguna en el procedimiento judicial de ejecución hipotecaria. En este caso, por el contrario, estimo que la norma autonómica introduce una especialidad de naturaleza procesal que supone una alteración del régimen comúnmente aplicable en todo el territorio nacional en los procedimientos de desahucio por falta de pago de la renta pactada en el arrendamiento. El destinatario del mandato legal de suspensión es el órgano judicial frente al que se ha instado el proceso, el cual, en el caso de que el sujeto que ha iniciado el citado proceso de desahucio cumpla alguna de las condiciones previstas en los apartados a) o b) de este artículo 20.2 y el arrendatario se encuentre en la situación de vulnerabilidad que también la Ley 10/2016 define en su artículo 17, debe necesariamente suspender el lanzamiento previsto en los ya mencionados artículos 440.3 y 440.4 LEC «hasta que se ofrezca una alternativa habitacional digna por parte de la Administración». Suspensión que también se produce con la solicitud del informe sobre la situación de especial vulnerabilidad y en tanto esté pendiente de resolución, conforme al artículo 20.3 de la Ley 10/2016. Resulta, entonces, a mi entender, que se está introduciendo una innovación en un procedimiento judicial que afecta al modo en que dicho procedimiento ha sido diseñado por el legislador procesal, lo que tampoco encuentra acomodo en las competencias autonómicas en materia de vivienda. En consecuencia, se ha invadido la competencia exclusiva del Estado en materia procesal, reconocida en el artículo 149.1.6 CE.

Esta situación no es similar a las examinadas en decisiones anteriores de este Tribunal a las que la Sentencia hace referencia. El caso de la STC 80/2018, de 5 de julio, FJ 5 b), se refería a la obligación impuesta por una norma autonómica de establecer un contrato de arrendamiento con opción de compra, lo que no tiene nada que ver con lo aquí discutido, y la STC 5/2019, FJ 4, como la propia Sentencia ha reconocido antes, no se refiere a los desahucios sino solamente a la suspensión de los lanzamientos en determinadas ejecuciones hipotecarias.

Por el contrario, dado que la norma autonómica produce la paralización de un procedimiento judicial relativo al desahucio por impago de la renta del alquiler, estimo que la situación era bastante similar a otros casos de normas autonómicas que el Tribunal ya ha declarado inconstitucionales por cuanto, al introducir causas de suspensión de procedimientos judiciales que no encontraban fundamento en una particularidad del derecho sustantivo autonómico, vulneraban las competencias estatales en materia de legislación procesal del artículo 149.1.6 CE. Así sucedió con las normas autonómicas que introducían una causa de suspensión de la ejecución judicial de las sentencias que llevan aparejada la demolición de obras declaradas ilegales (STC 92/2013, de 22 de abril, FFJJ 4 a 6, sobre la disposición adicional sexta de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de ordenación territorial y del régimen urbanístico del suelo de Cantabria, y STC 82/2014, de 28 de mayo, FJ 3, acerca de la disposición adicional sexta de la Ley 8/2012, de 29 de junio, de vivienda de Galicia). También se estimó contrario al orden constitucional de distribución de competencias el precepto autonómico (art. 65 bis 1 de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de ordenación territorial y de régimen urbanístico del suelo de Cantabria) que suspendía ejecuciones judiciales mientras se tramitaban planes que tenían por objeto la legalización de edificios declarados ilegales en sentencias firmes cuya ejecución exigía su derribo (STC 254/2015, de 30 de noviembre, FJ 3).

Por tanto, dado lo expuesto y teniendo en cuenta los precedentes citados, entiendo que el artículo 20.2 de la Ley 10/2016 debió ser declarado inconstitucional y nulo en lo referente a la suspensión de lanzamientos en los procesos judiciales de desahucio por

impago de alquiler; y en cuanto se aplique a éstos, también la mención del artículo 20.3, sobre la suspensión del procedimiento correspondiente en tanto se emita el informe sobre la situación de especial vulnerabilidad, así como la disposición transitoria segunda, que regula la entrada en vigor del artículo 20 de la Ley 10/2016, por tratarse de una norma procesal, materia sobre la que la comunidad autónoma carece de competencias, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 149.1.6 CE.

Y en ese sentido emito mi Voto Particular.

Madrid, a catorce de febrero de dos mil diecinueve.—Encarnación Roca Trías.—Alfredo Montoya Melgar.—Firmado y rubricado.