

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencias

Sala Segunda. Sentencia 87/2015, de 11 de mayo de 2015. Recurso de amparo 4521-2009. Promovido por don Hermenegildo Abaga Maye Obomo respecto del Auto dictado por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 2 de Madrid en proceso sobre orden de expulsión del territorio nacional. Vulneración del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas: demora superior a tres años en la celebración de la vista del juicio en un procedimiento abreviado contencioso-administrativo (STC 142/2010).

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por doña Adela Asua Batarrita, Presidenta; don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narvárez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 4521-2009, promovido por don Hermenegildo Abaga Maye Obomo, representado por la Procuradora de los Tribunales doña María Elvira Encinas Lorente y asistido por la Letrada doña Carmen Touza Vázquez, contra el Auto de 13 de abril de 2009 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Madrid, dictado en el procedimiento abreviado núm. 1276-2008. Ha comparecido el Abogado del Estado. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Antonio Narvárez Rodríguez, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 13 de mayo de 2009, por la Letrada doña Carmen Touza Vázquez, en nombre de don Hermenegildo Abaga Maye Obomo, se interpuso recurso de amparo contra la resolución antes citada, solicitando en el mismo escrito se le designara procurador del turno de oficio que asumiera su representación. Esta designación se efectuó en la persona de la Procuradora de los Tribunales doña María Elvira Encinas Lorente, que ratificó dicho recurso de amparo en fecha 22 de julio de 2009.

2. Los hechos de los que trae causa la demanda de amparo son, en síntesis, los siguientes:

a) El 25 de noviembre de 2008 el demandante de amparo interpuso recurso contencioso-administrativo contra la resolución de 16 de septiembre de 2008 de la Delegación del Gobierno en Madrid por la que se decretaba su expulsión del territorio nacional, con prohibición de entrada en España por un período de tres años.

b) En fecha 7 de enero de 2009, el Juzgado Contencioso-Administrativo núm. 2 de Madrid dictó providencia en la que tuvo por formulado el recurso y ordenó la citación de las partes para la celebración de vista el día 20 de noviembre de 2012, a las 10:40 horas.

c) El demandante presentó, en fecha 27 de marzo de 2009, un escrito en el que puso de manifiesto que el señalamiento efectuado suponía la vulneración de su derecho a un proceso público y sin dilaciones indebidas (art. 24.2 CE). En dicho escrito, el actor interesó que se anticipara la celebración de la vista aprovechando «una de las vacantes que ... como consecuencia de los desistimientos, allanamientos, transacciones extrajudiciales, suspensiones de vistas, ... se producen en los procedimientos tramitados ante el Juzgado».

d) Al referido escrito se le dio trámite como recurso de súplica, procediendo el Juzgado mediante auto de 13 de abril de 2009 a su desestimación. En el fundamento jurídico único de la resolución, el órgano judicial argumentó que la fecha fijada para la celebración de la vista se ajustaba rigurosamente «al calendario de señalamientos de este Juzgado, correspondiéndole dicha fecha por el orden de presentación de la demanda».

e) Mediante providencia de 22 de julio de 2010 el órgano judicial acordó la suspensión del señalamiento inicialmente efectuado, anticipándose la celebración de la vista para el 14 de junio de 2011, a las 10:15 horas de la mañana.

f) El 14 de junio de 2011 se celebró la vista, dictándose Sentencia desestimatoria en fecha 22 de junio de 2011. Esta resolución fue confirmada en apelación por la Sentencia de 12 de julio de 2012 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, recaída en el recurso núm. 277-2011.

3. En su demanda de amparo, el recurrente considera que el señalamiento de vista con más de tres años de demora desde la fecha de presentación de la demanda vulnera su derecho a un proceso público sin dilaciones indebidas (art. 24.2 CE). A juicio del actor: (i) el recurso entablado carecía de especial complejidad, ya que se trataba de un recurso contencioso-administrativo interpuesto frente a una decisión de expulsión; (ii) el señalamiento efectuado superaba los márgenes ordinarios de duración de los litigios de ese tipo, ya que se trataba de un procedimiento abreviado en el que no debía practicarse más prueba que la estrictamente documental; (iii) la demora en la celebración de la vista le generaba un grave perjuicio, pues la pendencia del recurso contencioso-administrativo entrañaba la posibilidad de que la resolución de expulsión fuera ejecutada, no pudiendo el demandante, en todo caso, obtener autorización de trabajo ni regularizar su situación en España hasta que el recurso fuera resuelto, y (iv) su conducta procesal fue correcta, sin que las dilaciones producidas le fueran en modo alguno imputables.

Con cita de varias Sentencias de este Tribunal, el actor señala, asimismo, que el elevado número de asuntos que ha resolver el órgano judicial no legitima el retraso en la tramitación del proceso. Por ello, aun cuando la causa del retraso pudiera considerarse estructural, la vulneración del derecho fundamental seguiría existiendo.

4. La Sala Segunda del Tribunal Constitucional admitió a trámite la demanda por providencia de 22 de enero de 2015, resolviendo al mismo tiempo requerir al Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Madrid para que remitiera testimonio de las actuaciones del procedimiento abreviado núm. 1276-2008, con la orden de que se emplazara a quienes hubieran sido parte en el procedimiento, excepto la parte recurrente en amparo.

5. Mediante diligencia de ordenación de la Secretaría de Justicia de la Sala Segunda de 3 de marzo de 2015, a tenor de lo dispuesto en el art. 52.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, se tuvo por personado y parte en el procedimiento al Abogado del Estado, en la representación que ostenta y, asimismo, se acordó dar vista de las actuaciones recibidas a la parte recurrente, al Abogado del Estado y al Ministerio Fiscal por un plazo común de veinte días para que, dentro de dicho término, presentaran las alegaciones que estimaran pertinentes.

6. En fecha 27 de marzo de 2015 tuvo entrada en este Tribunal el escrito de alegaciones del Abogado del Estado, en el que solicita que se declare que el recurso de amparo ha perdido sobrevenidamente su objeto o que se acuerde, en su defecto, su inadmisión por falta de justificación de la especial trascendencia constitucional. Subsidiariamente, el Abogado del Estado interesa la desestimación del recurso al entender que el derecho fundamental a un proceso sin dilaciones indebidas no ha sido vulnerado.

Considera, en primer lugar, el Abogado del Estado que el recurso de amparo ha perdido objeto, «ya que el contenido del auto cuya nulidad se pide sobre la base de la lesión producida por el señalamiento de vista el 20 de noviembre de 2012 fue dejado sin efecto, por lo que ya no existe el supuesto de hecho sobre el que se basa la lesión». Debe por ello apreciarse, en su opinión, que el recurso carece sobrevenidamente de objeto.

Asimismo, el representante del Estado estima que el recurrente no ha justificado suficientemente la especial trascendencia constitucional del recurso. En su opinión, procede la inadmisión del amparo «al no estar debidamente alegada y probada la razón de la especial trascendencia constitucional que se invoca, al existir una doctrina consolidada del Tribunal sobre esta materia, sobre la que el presente caso no añade ninguna circunstancia novedosa».

Subsidiariamente, el Abogado del Estado interesa la desestimación del amparo, ya que, en su opinión, las demoras producidas en el caso planteado obedecen a «deficiencias estructurales», concepto en el que el Tribunal debería, a su juicio, profundizar. Así, el Abogado del Estado entiende que la estimación del amparo debería reservarse exclusivamente para aquellos casos en los que las deficiencias estructurales pueden ser «corregidas o eliminadas a corto plazo mediante un uso demostrablemente más racional y eficiente de los recursos materiales y humanos ya disponibles». En cambio, deberían desestimarse los amparos solicitados cuando las deficiencias estructurales resultan de la mera comparación de la «realidad empírica de un sistema judicial con una especie de ideal de funcionamiento», difícilmente alcanzable en un contexto de «aguda y profunda crisis financiera». A juicio del Abogado del Estado este último sería el caso del recurso de amparo deducido en el presente proceso constitucional.

7. En fecha 28 de abril de 2015 tuvo entrada el escrito de alegaciones del Ministerio Fiscal, en el que interesa que se otorgue el amparo solicitado por el demandante.

Comienza por advertir el Fiscal que el recurso planteado no ha perdido su objeto. Con cita de la STC 99/2014, de 23 de junio, FJ 2, pone de relieve que el hecho de que la vista en cuestión se haya celebrado e incluso se haya dictado también Sentencia sobre el fondo del asunto no implica la desaparición de la posible lesión del derecho y, en consecuencia, no puede ser óbice para apreciar la eventual vulneración existente, que debe relacionarse con el momento de la presentación de la demanda de amparo.

Tampoco habría privado de objeto al recurso la anticipación de la celebración de la vista al 14 de junio de 2011, ya que el nuevo señalamiento efectuado por el órgano judicial en la

providencia de 22 de julio de 2010 no remediaba del todo, a juicio del Fiscal, la indebida demora en la resolución del litigio. Recuerda, en este punto, el Ministerio Fiscal que la STC 54/2014, de 10 de abril, FJ 3, ya aclaró que la anticipación del señalamiento de la vista por el órgano judicial no produce la pérdida sobrevenida de objeto si «el período transcurrido desde la interposición del recurso contencioso-administrativo hasta la celebración de la vista sigue siendo motivo suficiente para fundamentar la queja planteada». En la medida en que la celebración de la vista seguía dilatándose casi dos años y medio desde la fecha de admisión de la demanda, la decisión adoptada por el órgano judicial en la providencia de 22 de julio de 2010 no privó de objeto al recurso de amparo previamente presentado ante este Tribunal.

Entrando en el núcleo de la cuestión constitucional planteada, entiende el Fiscal, luego de resumir la doctrina contenida en las SSTC 99/2014, de 23 de junio; 89/2014, de 9 de junio, y 54/2014, de 10 de abril, que el señalamiento finalmente efectuado por el Juzgado para el 14 de junio de 2011, representa una demora de casi dos años y medio desde la fecha de interposición del recurso, análoga a los plazos para la celebración de una vista considerados excesivos por las Sentencias antes citadas de este Tribunal.

Sostiene con base en ello, conforme ha dispuesto este Tribunal en la reciente STC 54/2014, de 10 de abril, que no altera el carácter no justificado del retraso y tampoco impide a los ciudadanos reaccionar frente al mismo que la dilación se deba a un problema de carácter estructural y no a la pasividad del órgano judicial, ni a su silencio ante peticiones del recurrente o a una ausencia de actividad procesal durante largos periodos de tiempo. Más aún, prosigue, si se tiene en cuenta que el asunto planteado no revestía una especial complejidad, que el retraso no era imputable a la conducta del demandante, que éste denunció las dilaciones mediante escrito de 27 de marzo de 2009, y que el fondo del asunto afectaba a un importante interés, pues de la resolución del litigio «dependía su continuidad o no en España», ya que era una decisión de expulsión la que había sido recurrida.

Por lo expuesto, el Fiscal considera que, dadas las circunstancias del presente supuesto, se ha producido la vulneración del derecho del demandante a un proceso sin dilaciones indebidas, interesando que el otorgamiento de un amparo tenga un alcance meramente declarativo, en la medida en que el procedimiento judicial ya ha concluido.

8. La parte recurrente dejó transcurrir el plazo conferido sin formular alegaciones, de lo que dejó constancia la Secretaría de Justicia de la Sala Segunda mediante diligencia de 4 de mayo de 2015.

9. Por providencia de 7 de mayo de 2015 se acordó para deliberación y fallo el día 11 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. De acuerdo con lo expuesto en los antecedentes, la demanda de amparo se dirige contra el Auto del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Madrid, de fecha 13 de abril de 2009, resolución que, a juicio del demandante, vulnera su derecho fundamental a un proceso sin dilaciones indebidas (art. 24.2 CE). En síntesis, el demandante afirma que el señalamiento de la vista del procedimiento abreviado núm. 1276-2008, efectuado inicialmente para el 20 de noviembre de 2012 ha sido excesivamente tardío teniendo en cuenta que el recurso fue presentado el 25 de noviembre de 2008. No habiendo acordado el Auto impugnado la celebración de la vista en un plazo razonable, entiende que resultó vulnerado el derecho fundamental anteriormente indicado.

El Abogado del Estado interesa que se declare la pérdida sobrevenida de objeto o, en su defecto, que se acuerde la inadmisión del presente recurso de amparo, dada la falta de justificación de la especial trascendencia constitucional. Con carácter subsidiario postula la desestimación del recurso, al no apreciar lesión del derecho fundamental invocado.

El Ministerio Fiscal interesa, por su parte, la estimación del recurso y el consiguiente reconocimiento de la lesión del derecho a no sufrir dilaciones indebidas (art. 24.2 CE), sin que proceda emitir otros pronunciamientos adicionales.

2. Comenzando por la alegación del Abogado del Estado relativa a la pérdida sobrevenida de objeto, debe recordarse que tanto esta Sala, en la STC 99/2014, de 23 de junio, FJ 2, como antes aún el Pleno de este Tribunal, en la STC 54/2014, de 10 de abril, FJ 3, han señalado que aunque al tiempo de dictarse la Sentencia resolutoria del recurso de amparo la dilación indebida denunciada ya haya cesado, «no por ello debe apreciarse que haya quedado privado de objeto el proceso constitucional de amparo, pues no puede considerarse reparada aquélla mediante una actuación judicial tardía o demorada». De lo contrario, añadía el Pleno del Tribunal, con cita de la STC 141/2010, de 21 de diciembre, FJ 2 «el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas se vería en buena medida desprovisto del contenido que le es propio, y no sería fácilmente reconocible al quedar la existencia misma de la dilación indebida al albur de la actitud del órgano jurisdiccional ante el hecho exclusivo de la interposición del recurso de amparo que, por su parte, podría correr el peligro de desnaturalizarse si se utilizara más como instrumento conminatorio sobre el órgano judicial que como medio reparador de las lesiones que padezcan los derechos fundamentales que la Constitución reconoce y garantiza». (SSTC 54/2014, de 10 de abril, FJ 3, y 58/2014, de 5 de mayo, FJ 3).

En particular, tal y como pone de manifiesto el Ministerio Fiscal, la STC 54/2014, de 10 de abril, FJ 3, precisó que la anticipación del señalamiento de la vista no produce la pérdida sobrevenida de objeto cuando «el período transcurrido desde la interposición del recurso contencioso-administrativo hasta la celebración de la vista sigue siendo motivo suficiente para fundamentar la queja planteada». Por esta razón, en la medida en que la vista señalada por la providencia de 22 de julio de 2010 para el 14 de junio de 2011 seguía suponiendo una importante demora de casi dos años y medio desde la fecha de admisión de la demanda, no puede considerarse que concurra un supuesto de pérdida sobrevenida de objeto postulada por el Abogado del Estado.

3. En segundo lugar, y antes de entrar en la cuestión sustantiva, es necesario analizar el óbice procesal formulado por la representación del Estado, que considera que el demandante no ha justificado correctamente la especial trascendencia constitucional del recurso.

La demanda contiene un apartado específico en el que el recurrente realiza un amplio esfuerzo argumental tendente a justificar la especial trascendencia del asunto. Dicha argumentación no se centra exclusivamente en la lesión del derecho fundamental y sus consecuencias, sino que tiende, como ocurriera en el caso de la STC 99/2014, de 23 de junio, a «poner de relieve la dimensión social de la problemática que suscita la tardía celebración de la vista en supuestos, como en el presente caso ocurre, en que ha sido acordada la expulsión del territorio nacional» (FJ 3).

Como también ocurría en el caso resuelto en la citada Sentencia, la especial trascendencia constitucional se deduce igualmente en la demanda de amparo del «contraste entre la resolución judicial impugnada y la doctrina que este Tribunal ha elaborado en relación con la incidencia de las deficiencias estructurales en relación con las dilaciones indebidas, la

cual aparece reflejada en algunas de las Sentencias que el demandante expresamente cita en la demanda» (FJ 3). Este contraste con la referida doctrina, puesto de manifiesto por el recurrente, podría llevar a este Tribunal a un proceso de reflexión interno dirigido a un posible cambio doctrinal (supuesto previsto en la letra b, fundamento jurídico 2, de la STC 155/2009, de 25 de junio). En consecuencia, con estos antecedentes, cabe concluir que se ha cumplimentado por la parte recurrente el razonable esfuerzo argumental que le compete en orden a enlazar las infracciones constitucionales denunciadas con alguno de los criterios establecidos en el art. 50.1 b) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, precepto según el cual la especial trascendencia constitucional del recurso se apreciará atendiendo a su importancia para la interpretación de la Constitución, para su aplicación o para su general eficacia y para la determinación del contenido y alcance de los derechos fundamentales.

4. Descartada la concurrencia del óbice, procede abordar el fondo de la queja planteada, siguiendo para ello las pautas establecidas en la aludida STC 54/2014, de 10 de abril, FJ 4. Como recordamos en dicha resolución, el juicio sobre el contenido concreto de las dilaciones, y sobre si son o no indebidas, debe ser el resultado de la aplicación a las circunstancias específicas de cada caso de los criterios objetivos que a lo largo de nuestra jurisprudencia se han ido precisando. Dichos criterios son: (i) la complejidad del litigio, (ii) los márgenes ordinarios de duración de los litigios del mismo tipo, (iii) el interés que arriesga el demandante de amparo, (iv) su conducta procesal, y (v) la conducta de las autoridades.

Aplicando la anterior doctrina al caso, podemos afirmar que las dilaciones han sido indebidas, pues:

(i) El asunto planteado, como se dice en la demanda, no revestía una especial complejidad, al tratarse de un recurso interpuesto contra una decisión administrativa de expulsión. Teniendo en cuenta la pretensión deducida ante el órgano judicial –que ni siquiera éste califica como particularmente compleja– no parece razonable que su señalamiento y resolución se haya diferido, con evidente perjuicio del recurrente, a una fecha tan lejana, casi dos años y medio después de la interposición del recurso contencioso-administrativo. Ello ha supuesto para el demandante una larga espera antes de poder saber si podría permanecer lícitamente en España.

(ii) En cuanto a los márgenes ordinarios de duración de los litigios, este Tribunal ha tenido ocasión de pronunciarse, en diferentes ocasiones, sobre la vulneración del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas, con motivo del señalamiento de la vista. Concretamente, la STC 93/2008 contempló un supuesto en que dicho señalamiento se fijó para el 23 de octubre de 2008, mientras que el recurso en sede judicial, contra una denegación de permiso de residencia y trabajo, había sido presentado el 6 de abril de 2006; en el caso enjuiciado en la STC 141/2010, de 21 de diciembre, la vista fue establecida para el 9 de marzo de 2010 y el recurso, contra un decreto de expulsión del territorio nacional, se interpuso el 30 de julio de 2008; en el supuesto analizado en la STC 142/2010, de 21 de diciembre, las fechas de la vista y de interposición del recurso, frente a una denegación de asilo, fueron el 15 de febrero de 2011 y 28 de julio de 2009; y, por último, para terminar con los ejemplos, en la STC 54/2014, de 10 de abril, la fecha del señalamiento y celebración de la vista fueron, respectivamente, el 27 de febrero de 2009 y 17 de mayo de 2011. Cabe advertir, por tanto, que el presente caso se inscribe también en lo que nuestra doctrina ha calificado como demora constitutiva de una dilación indebida.

(iii) El interés que arriesga el recurrente en el pleito es el de obtener una resolución judicial que determine si era o no ajustada a Derecho una resolución de la Delegación del Gobierno

en Madrid que afectaba necesariamente a un ámbito preferente de sus derechos e intereses legítimos, relacionado con la organización de su vida familiar y social, pues del sentido de la misma dependía su permanencia en España.

(iv) Ha de excluirse que la conducta del demandante merezca reproche alguno, dado que, además de no haber propiciado el retraso en cuestión, ha venido denunciando ante el órgano judicial la concurrencia de las supuestas dilaciones, como pone de relieve singularmente el escrito de 27 de marzo de 2009 en el que el actor puso de manifiesto la vulneración del derecho fundamental y en el que solicitó expresamente que se anticipara la fecha de celebración de la vista.

Finalmente, debe reseñarse que el hecho de que la demora denunciada se deba a motivos estructurales, no imputables directamente al órgano judicial, no impide apreciar la vulneración del derecho del recurrente a un proceso sin dilaciones indebidas, pues esta situación no altera su naturaleza injustificada, según reiterada jurisprudencia de este Tribunal y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en tanto que el ciudadano es ajeno a esas circunstancias.

Como afirmamos en la ya citada STC 54/2014, por referencia a la doctrina contenida en la STC 142/2010, de 21 de diciembre, «por más que los retrasos experimentados en el procedimiento hubiesen sido consecuencia de deficiencias estructurales u organizativas de los órganos judiciales o del abrumador trabajo que sobre ellos pesa, esta hipotética situación orgánica, si bien pudiera excluir de responsabilidad a las personas intervinientes en el procedimiento, de ningún modo altera el carácter injustificado del retraso. Y es que el elevado número de asuntos de que conozca el órgano jurisdiccional ante el que se tramitaba el pleito no legitima el retraso en resolver, ni todo ello limita el derecho fundamental de los ciudadanos para reaccionar frente a tal retraso, puesto que no es posible restringir el alcance y contenido de ese derecho (dado el lugar que la recta y eficaz Administración de Justicia ocupa en una sociedad democrática) en función de circunstancias ajenas a los afectados por las dilaciones. Por el contrario es exigible que Jueces y Tribunales cumplan su función jurisdiccional, garantizando la libertad, la justicia y la seguridad, con la rapidez que permita la duración normal de los procesos, lo que lleva implícita la necesidad de que el Estado provea la dotación a los órganos judiciales de los medios personales y materiales precisos para el correcto desarrollo de las funciones que el ordenamiento les encomienda ... Este es también el criterio del Tribunal Europeo de Derechos Humanos cuando en su Sentencia caso Unión Alimentaria Sanders c. España, de 7 de julio de 1989, afirmó el carácter estructural de las dilaciones sufridas por la sociedad demandante, concluyendo que esta situación no puede privar a los ciudadanos de su derecho al respeto del plazo razonable (§§ 38 y 42) o cuando en su Sentencia caso Lenaerts contra Bélgica (§ 18), de 11 de marzo de 2004, razonó que el art. 6.1 del Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales obliga a los Estados contratantes a organizar su sistema judicial de tal forma que sus Tribunales puedan cumplir cada una de sus exigencias, en particular la del derecho a obtener una decisión definitiva dentro de un plazo razonable» (FJ 6).

5. Por todo ello, se ha vulnerado el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas del recurrente (art. 24.2 CE). No obstante, el otorgamiento del amparo debe limitarse a la declaración de la violación del derecho fundamental, toda vez que se deduce de las actuaciones recibidas en este Tribunal que el procedimiento en cuestión ya ha concluido, habiéndose celebrado la vista acordada por el Juzgado y habiendo recaído, incluso, Sentencia tanto en instancia como en apelación.

FALLO

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

Ha decidido

Otorgar el amparo a don Hermenegildo Abaga Maye Obomo y, en su virtud, declarar que se ha vulnerado su derecho a un proceso sin dilaciones indebidas (art. 24.2 CE).

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

Dada en Madrid, a once de mayo de dos mil quince.—Adela Asua Batarrita.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Antonio Narváez Rodríguez.—Firmado y rubricado.

Sala Segunda. Sentencia 88/2015, de 11 de mayo de 2015. Recurso de amparo 2151-2010. Promovido por don Edgar Antonio Reyes Gutiérrez respecto del Auto dictado por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 20 de Madrid en proceso sobre orden de expulsión del territorio nacional. Vulneración del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas: demora superior a dos años en la celebración de la vista del juicio en un procedimiento abreviado contencioso-administrativo (STC 142/2010).

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por doña Adela Asua Batarrita, Presidenta; don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 2151-2010, promovido por don Edgar Antonio Reyes Gutiérrez, representado por la Procuradora de los Tribunales doña María del Mar Serrano Moreno y asistido por el Letrado don Julio García Latorre, contra el Auto de 12 de febrero de 2010 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 20 de Madrid, dictado en el procedimiento abreviado núm. 1079-2009. Ha comparecido el Abogado del Estado. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Antonio Narváez Rodríguez, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 15 de marzo de 2010, por el Letrado don Julio García Latorre, en nombre de don Edgar Antonio Reyes Gutiérrez, se interpuso recurso de amparo contra la resolución antes citada, solicitando en el mismo escrito se le designara procurador del turno de oficio que asumiera su representación. Esta designación se efectuó

en la persona de la Procuradora de los Tribunales doña María Eugenia de Francisco Ferreras, que ratificó dicho recurso de amparo en fecha 24 de mayo de 2010.

2. Los hechos de los que trae causa la demanda de amparo son, en síntesis, los siguientes:

a) El 19 de noviembre de 2009 el demandante de amparo interpuso recurso contencioso-administrativo contra la resolución de 30 de octubre de 2009 de la Delegación del Gobierno en Madrid por la que se decretaba su expulsión del territorio nacional, con prohibición de entrada en España por un período de tres años.

b) En fecha 10 de diciembre de 2009, el Juzgado Contencioso-Administrativo núm. 20 de Madrid dictó providencia en la que tuvo por formulado el recurso. Mediante providencia de 22 de diciembre de 2009, el órgano judicial ordenó la citación de las partes para la celebración de vista el día 20 de febrero de 2012, a las 9:55 horas.

c) Frente a la referida resolución el demandante interpuso, en fecha de 18 de enero de 2010, recurso de súplica alegando que el señalamiento efectuado suponía una «importante demora» que entrañaba la vulneración de su derecho a un proceso público y con todas las garantías (art. 24.2 CE).

d) Mediante Auto de 12 de febrero de 2010, el Juzgado desestimó el recurso de súplica. En el fundamento jurídico único de la resolución, el órgano judicial argumentó que las fechas de las vistas se fijaban «según los procedimientos lleguen y por orden en que lleguen, no existiendo ninguna de las causas para realizar un nuevo señalamiento».

e) El 20 de febrero de 2012 se celebró la vista, dictándose Sentencia desestimatoria el día siguiente. Esta resolución fue confirmada en apelación por la Sentencia de 28 de septiembre de 2012 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, recaída en el recurso núm. 706-2012.

3. En su demanda de amparo, el recurrente considera que el señalamiento de vista para el 20 de febrero de 2012 vulnera su derecho a un proceso público sin dilaciones indebidas (art. 24.2 CE). A juicio del actor: (i) el recurso entablado carecía de especial complejidad, (ii) el retraso no era imputable a su conducta y (iii) la demora en la celebración de la vista le generaba un grave perjuicio, ya que la pendencia del recurso contencioso-administrativo le impedía regularizar su situación en España. Con cita de varias Sentencias de este Tribunal, el actor señala que «el elevado número de asuntos no legitima el retraso en resolver, ya que el hecho de que las situaciones de atascos se conviertan en habituales no justifica la excesiva duración de un proceso». Por ello, aun cuando la causa del retraso pudiera considerarse estructural, la vulneración del derecho fundamental seguiría existiendo.

4. La Sala Segunda de este Tribunal Constitucional admitió a trámite la demanda por providencia de 22 de enero de 2015, resolviendo al mismo tiempo requerir al Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 20 de Madrid para que remitiera testimonio de las actuaciones del procedimiento abreviado núm. 1079-2009, con la orden de que se emplazara a quienes hubieran sido parte en el procedimiento, excepto la parte recurrente en amparo.

5. Mediante diligencia de ordenación de la Secretaria de Justicia de la Sala Segunda de 24 de febrero de 2015, a tenor de lo dispuesto en el art. 52.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, se tuvo por personado y parte en el procedimiento al Abogado del Estado, en

la representación que ostenta, y, asimismo, se acordó dar vista de las actuaciones recibidas a la parte recurrente, al Abogado del Estado y al Ministerio Fiscal por un plazo común de veinte días para que, dentro de dicho término, presentaran las alegaciones que estimaran pertinentes.

6. Mediante diligencia de ordenación de 17 de marzo de 2015, la Secretaria de Justicia de la Sala Segunda tuvo por designada en la representación del recurrente a la Procuradora doña María del Mar Serrano Moreno en sustitución de doña María Eugenia de Francisco Ferreras.

7. En fecha 24 de marzo de 2015 tuvo entrada en este Tribunal el escrito de alegaciones del Abogado del Estado, en el que solicita la inadmisión del recurso o, en su defecto, la desestimación del mismo.

Considera, en primer lugar, el Abogado del Estado que el asunto planteado carece de especial trascendencia constitucional, ya que el Tribunal Constitucional se ha pronunciado en varias ocasiones (SSTC 93/2008, de 21 de julio; 94/2008, de 21 de julio, 141/2010, de 21 de diciembre; 142/2010, de 21 de diciembre, y 99/2014, de 23 de junio, y 89/2014, de 9 de junio) sobre el supuesto de hecho planteado –vulneración del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas derivada de retrasos en la celebración de vista pública en procedimientos abreviados contra resoluciones de expulsión–. Procede, pues, al entender del Abogado del Estado, la inadmisión del amparo por falta de especial trascendencia constitucional «al existir una doctrina consolidada del Tribunal sobre esta materia, sobre la que el presente caso no añade ninguna circunstancia novedosa».

Subsidiariamente, el Abogado del Estado interesa la desestimación del amparo, ya que, en su opinión, las demoras producidas en el caso planteado obedecen a «deficiencias estructurales», concepto en el que entiende que este Tribunal debería profundizar. A su juicio, el otorgamiento de amparo debería reservarse exclusivamente para aquellos casos en los que las deficiencias estructurales pueden ser «corregidas o eliminadas a corto plazo mediante un uso demostrablemente más racional y eficiente de los recursos materiales y humanos ya disponibles». En cambio, deberían desestimarse los amparos solicitados cuando las deficiencias estructurales resultan de la mera comparación de la «realidad empírica de un sistema judicial con una especie de ideal de funcionamiento», difícilmente alcanzable en un contexto de «aguda y profunda crisis financiera». Este último sería el caso del recurso de amparo deducido en el presente proceso constitucional.

8. En fecha 15 de abril de 2015 tuvo entrada el escrito de alegaciones del Ministerio Fiscal, en el que interesa que se otorgue el amparo solicitado por el demandante.

Comienza por advertir el Fiscal que el recurso planteado no ha perdido su objeto. Con cita de la STC 99/2014, de 23 de junio, FJ 2, pone de relieve que el hecho de que la vista en cuestión se haya celebrado e incluso se haya dictado también Sentencia sobre el fondo del asunto no implica la desaparición de la posible lesión del derecho y, en consecuencia, no puede ser óbice para apreciar la eventual vulneración existente, que debe relacionarse con el momento de la presentación de la demanda de amparo.

También considera el Fiscal que la demanda, aun no conteniendo un apartado específico relativo a la especial trascendencia constitucional, sí contiene un razonable esfuerzo argumental tendente a poner de relieve dicha trascendencia, esfuerzo especialmente visible tanto en los fragmentos en los que se consigna la doctrina del Tribunal Constitucional sobre las dilaciones de carácter estructural como en aquellos otros en los que se pone de manifiesto la

trascendencia social que adquieren las dilaciones en los procesos contencioso-administrativos relativos a decisiones administrativas de expulsión del territorio nacional.

Entrando en el núcleo de la cuestión constitucional planteada, entiende el Fiscal, luego de resumir la doctrina contenida en las SSTC 54/2014, de 10 de abril; 89/2014, de 9 de junio, y 99/2014, de 23 de junio, que el señalamiento efectuado por el Juzgado para el 20 de febrero de 2012 representa una demora de más de dos años desde la fecha de interposición del recurso, análoga a los plazos para la celebración de una vista considerados excesivos por las Sentencias antes citadas de este Tribunal.

Sostiene con base en ello, conforme ha dispuesto este Tribunal en la reciente STC 54/2014, de 10 de abril, que no altera el carácter no justificado del retraso y tampoco impide a los ciudadanos reaccionar frente al mismo que la dilación se deba a un problema de carácter estructural y no a la pasividad del órgano judicial, ni a su silencio ante peticiones del recurrente o a una ausencia de actividad procesal durante largos periodos de tiempo. Más aún si se tiene en cuenta que el asunto planteado no revestía una especial complejidad, que el retraso no es imputable a la conducta del demandante, que éste denunció las dilaciones recurriendo la providencia de señalamiento, y que el fondo del asunto afectaba a un importante interés, pues de la resolución del litigio «dependía su continuidad o no en España».

Por lo expuesto, el Fiscal considera que, dadas las circunstancias del presente supuesto, se ha producido la vulneración del derecho del demandante a un proceso sin dilaciones indebidas. Interesa, no obstante, que el otorgamiento de amparo tenga un alcance meramente declarativo, en la medida en que el procedimiento judicial ya ha concluido.

9. La parte recurrente formuló sus alegaciones mediante escrito que tuvo entrada en el Registro General del Tribunal el 20 de abril de 2015, ratificando los argumentos esgrimidos en su demanda de amparo.

10. Por providencia de 7 de mayo de 2015 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 11 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. De acuerdo con lo expuesto en los antecedentes, la demanda de amparo se dirige contra el Auto del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 20 de Madrid, de fecha 12 de febrero de 2010, resolución que, a juicio del demandante, vulnera su derecho fundamental a un proceso sin dilaciones indebidas (art. 24.2 CE). En síntesis, el demandante afirma que el señalamiento de vista para el 20 de febrero de 2012 ha sido excesivamente tardío teniendo en cuenta que el recurso contencioso-administrativo fue presentado el 19 de noviembre de 2009. No habiendo acordado el Auto impugnado la celebración de la vista en un plazo razonable, el actor entiende que resultó vulnerado el derecho fundamental anteriormente indicado.

El Abogado del Estado interesa la inadmisión del presente recurso de amparo, dada la falta de justificación de la especial trascendencia constitucional. Con carácter subsidiario postula la desestimación del recurso, al no apreciar lesión del derecho fundamental invocado.

El Ministerio Fiscal interesa, por su parte, la estimación del recurso y el consiguiente reconocimiento de la lesión del derecho a no sufrir dilaciones indebidas (art. 24.2 CE), sin que proceda emitir otros pronunciamientos adicionales.

2. Antes de entrar en la cuestión sustantiva, es necesario analizar el óbice procesal formulado por la representación del Estado, que considera que el demandante no ha justificado correctamente la especial trascendencia constitucional del recurso.

Como bien señala el Ministerio Fiscal en sus alegaciones, aunque la demanda de amparo no contiene un apartado específico relativo a la especial trascendencia constitucional, sí se observa en ella el esfuerzo argumental exigible para justificar dicha trascendencia, pues contiene una argumentación que no se centra exclusivamente en la lesión del derecho fundamental y sus consecuencias, sino que intenta, como en el caso de la STC 99/2014, de 23 de junio, «poner de relieve la dimensión social de la problemática que suscita la tardía celebración de la vista en supuestos, como en el presente caso ocurre, en que ha sido acordada la expulsión del territorio nacional» (FJ 3).

Como también ocurría en el caso resuelto en la citada sentencia, la especial trascendencia constitucional se fundamenta en la demanda de amparo «al menos implícitamente, en el contraste entre la resolución judicial impugnada y la doctrina que este Tribunal ha elaborado en relación con la incidencia de las deficiencias estructurales en las dilaciones indebidas, la cual aparece reflejada en algunas de las Sentencias que el demandante expresamente cita en la demanda» (STC 99/2014, de 23 de junio, FJ 3). El contraste con la referida doctrina, puesto de manifiesto por el recurrente, podría llevar a este Tribunal a un proceso de reflexión interno dirigido a un posible cambio doctrinal (supuesto previsto en la letra b, fundamento jurídico 2, de la STC 155/2009, de 25 de junio).

En consecuencia, con estos antecedentes, cabe concluir que se ha cumplimentado por el recurrente el razonable esfuerzo argumental que le compete en orden a enlazar las infracciones constitucionales denunciadas con alguno de los criterios establecidos en el art. 50.1 b) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, precepto según el cual la especial trascendencia constitucional del recurso se apreciará atendiendo a su importancia para la interpretación de la Constitución, para su aplicación o para su general eficacia y para la determinación del contenido y alcance de los derechos fundamentales.

3. Descartada la concurrencia del óbice, procede abordar el fondo de la queja planteada, siguiendo para ello las pautas establecidas en la STC 54/2014, de 10 de abril (FJ 4). Como recordamos en dicha resolución, el juicio sobre el contenido concreto de las dilaciones, y sobre si son o no indebidas, debe ser el resultado de la aplicación a las circunstancias específicas de cada caso de los criterios objetivos que a lo largo de nuestra jurisprudencia se han ido precisando. Dichos criterios son: (i) la complejidad del litigio, (ii) los márgenes ordinarios de duración de los litigios del mismo tipo, (iii) el interés que arriesga el demandante de amparo, (iv) su conducta procesal y (v) la conducta de las autoridades.

Atendiendo a los referidos criterios, podemos afirmar que las dilaciones han sido indebidas, pues:

(i) El asunto planteado, como se dice en la demanda, no revestía una especial complejidad, al tratarse de un recurso interpuesto contra una decisión administrativa de expulsión. Teniendo en cuenta la pretensión deducida ante el órgano judicial —que ni siquiera éste califica como particularmente compleja— no parece razonable que su señalamiento y resolución se haya diferido, con evidente perjuicio del recurrente, a una fecha tan lejana, más de dos años después de la interposición del recurso contencioso-administrativo. Ello ha supuesto para el demandante una larga espera antes de poder saber si podría permanecer lícitamente en España.

(ii) En cuanto a los márgenes ordinarios de duración de los litigios, este Tribunal ha tenido ocasión de pronunciarse, en diferentes ocasiones, sobre la vulneración del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas, con motivo del señalamiento de la vista. Concretamente, la STC 93/2008 contempló un supuesto en que dicho señalamiento se fijó para el 23 de octubre de 2008, mientras que el recurso en sede judicial, contra una denegación de permiso de residencia y trabajo, había sido presentado el 6 de abril de 2006; en el caso enjuiciado en la STC 141/2010, de 21 de diciembre, la vista fue establecida para el 9 de marzo de 2010 y el recurso, contra un decreto de expulsión del territorio nacional, se interpuso el 30 de julio de 2008; en el supuesto analizado en la STC 142/2010, de 21 de diciembre, las fechas de la vista y de interposición del recurso, frente a una denegación de asilo, fueron el 15 de febrero de 2011, y 28 de julio de 2009; y, por último, para terminar con los ejemplos, en la STC 54/2014, de 10 de abril, la fecha del señalamiento y celebración de la vista fueron, respectivamente, el 27 de febrero de 2009, y 17 de mayo de 2011. Cabe advertir, por tanto, que el presente caso se inscribe también en lo que nuestra doctrina ha calificado como demora constitutiva de una dilación indebida.

(iii) El interés que arriesga el recurrente en el pleito es el de obtener una resolución judicial que determine si era o no ajustada a Derecho una resolución de la Delegación del Gobierno en Madrid que acordaba su expulsión y que, por ello, afectaba necesariamente a un ámbito preferente de sus derechos e intereses legítimos, relacionado con la organización de su vida familiar y social, pues del resultado del litigio dependía su permanencia en España.

(iv) Ha de excluirse que la conducta del demandante merezca reproche alguno, dado que, además de no haber propiciado el retraso en cuestión, ha venido denunciando ante el órgano judicial la concurrencia de las supuestas dilaciones, recurriendo de manera particular la providencia 22 de diciembre de 2009 en la que se determinaba la fecha de la vista.

(v) Finalmente, debe reseñarse que el hecho de que la demora denunciada se deba a motivos estructurales, no imputables directamente al órgano judicial, no impide apreciar la vulneración del derecho del recurrente a un proceso sin dilaciones indebidas, pues esta situación no altera su naturaleza injustificada, según reiterada jurisprudencia de este Tribunal y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en tanto que el ciudadano es ajeno a esas circunstancias.

Como afirmamos en la ya citada STC 54/2014, por referencia a la doctrina contenida en la STC 142/2010, de 21 de diciembre, «por más que los retrasos experimentados en el procedimiento hubiesen sido consecuencia de deficiencias estructurales u organizativas de los órganos judiciales o del abrumador trabajo que sobre ellos pesa, esta hipotética situación orgánica, si bien pudiera excluir de responsabilidad a las personas intervinientes en el procedimiento, de ningún modo altera el carácter injustificado del retraso. Y es que el elevado número de asuntos de que conozca el órgano jurisdiccional ante el que se tramitaba el pleito no legitima el retraso en resolver, ni todo ello limita el derecho fundamental de los ciudadanos para reaccionar frente a tal retraso, puesto que no es posible restringir el alcance y contenido de ese derecho (dado el lugar que la recta y eficaz Administración de Justicia ocupa en una sociedad democrática) en función de circunstancias ajenas a los afectados por las dilaciones. Por el contrario es exigible que Jueces y Tribunales cumplan su función jurisdiccional, garantizando la libertad, la justicia y la seguridad, con la rapidez que permita la duración normal de los procesos, lo que lleva implícita la necesidad de que el Estado provea la dotación a los órganos judiciales de los medios personales y materiales precisos para el correcto desarrollo de las funciones que el ordenamiento les encomienda»... Este es también el criterio del Tribunal Europeo de Derechos Humanos cuando en su Sentencia caso Unión Alimentaria Sanders c. España, de 7 de julio de 1989, afirmó el carácter estructural de las dilaciones sufridas por la sociedad demandante, concluyendo que esta situación no puede privar a los ciudadanos de su derecho

al respeto del plazo razonable (§§ 38 y 42) o cuando en su Sentencia caso Lenaerts contra Bélgica (§ 18), de 11 de marzo de 2004, razonó que el art. 6.1 del Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales obliga a los Estados contratantes a organizar su sistema judicial de tal forma que sus Tribunales puedan cumplir cada una de sus exigencias, en particular la del derecho a obtener una decisión definitiva dentro de un plazo razonable» (FJ 6).

4. Por todo ello, se ha vulnerado el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas del recurrente (art. 24.2 CE). No obstante, el otorgamiento del amparo debe limitarse a la declaración de la violación del derecho fundamental, toda vez que se deduce de las actuaciones recibidas en este Tribunal que el procedimiento en cuestión ya ha concluido, habiéndose celebrado la vista acordada por el Juzgado y habiendo recaído Sentencia tanto en instancia como en apelación.

FALLO

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

Ha decidido

Otorgar el amparo a don Edgar Antonio Reyes Gutiérrez y, en su virtud, declarar que se ha vulnerado su derecho a un proceso sin dilaciones indebidas (art. 24.2 CE).

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

Dada en Madrid, a once de mayo de dos mil quince.—Adela Asua Batarrita.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Antonio Narváez Rodríguez.—Firmado y rubricado.

Sala Segunda. Sentencia 89/2015, de 11 de mayo de 2015. Recurso de amparo 7556-2013. Promovido por doña Nuria Corona Segura en relación con el Auto del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 2 de Écija que denegó su solicitud de nulidad de actuaciones en un procedimiento de ejecución hipotecaria. Vulneración del derecho a la tutela judicial sin indefensión: emplazamiento mediante edictos de la demandada sin agotar los medios de conocimiento de su domicilio real (STC 122/2013).

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por doña Adela Asua Batarrita, Presidenta; don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 7556-2013, promovido por doña Nuria Corona Segura, representada por la Procuradora de los Tribunales doña María Luisa Noya Otero y asistida por el Abogado don Antonio Rengel Burgos, contra el Auto de 18 de noviembre de 2013 del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 2 de Écija, dictado en procedimiento de ejecución hipotecaria 1030-2012. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha comparecido el Banco de Santander, S.A., representado por el Procurador de los Tribunales don Esteban Jabardo Margareto y asistido por el Abogado don Ricardo Orive López-Altuna. Ha sido Ponente el Magistrado don Juan José González Rivas, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito que tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el día 26 de diciembre de 2013, la Procuradora de los Tribunales doña María Luisa Noya Otero, en nombre y representación de doña Nuria Corona Segura, interpuso recurso de amparo contra la resolución judicial que se cita en el encabezamiento.

2. Los hechos de los que trae causa la demanda, relevantes para la resolución del recurso, son, en síntesis, los siguientes:

a) La entidad Banco de Santander, S.A., promovió ante el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 2 de Écija un procedimiento de ejecución hipotecaria núm. 1030-2012, en fecha 12 de diciembre de 2012, contra doña Nuria Corona Segura, por importe de 2.787.649,53 euros, de principal del préstamo garantizado con hipoteca, 92.406,58 euros, en concepto de intereses, y 836.294,86 euros, en concepto de intereses, gastos y costas.

b) El banco acompañaba a su demanda la primera copia de la escritura del préstamo inscrita en el Registro de la Propiedad de Écija, un acta de intervención del saldo deudor efectuada a instancias de la propia entidad bancaria y copia de burofax, remitido el 17 de agosto de 2012, a la ahora demandante de amparo, en el domicilio que constaba en la escritura de préstamo hipotecario, notificándole el vencimiento anticipado del préstamo, el saldo resultante a la fecha de la liquidación y requiriéndole de pago por dicho importe. Este burofax, según consta, no fue entregado, dejándose aviso.

c) El Auto de admisión de demanda y despacho de ejecución se intentó notificar en el domicilio en la calle Alameda de Andalucía, núm. 26, bloque A, 3-D, de la localidad de Antequera, que era el que se había fijado en la cláusula décima de la escritura pública de préstamo hipotecario para la práctica de requerimientos y notificaciones.

Dicho exhorto fue devuelto, resultando negativa la diligencia de notificación practicada.

En fecha 2 de enero de 2013, haciéndose constar que en el referido domicilio no se había localizado a la ejecutada ni a persona alguna con quien practicar la diligencia. También se hizo constar que, según manifestaciones de un vecino, la demandada hacía tiempo que se había marchado y no vivía en dicho domicilio, trasladándose a otra localidad.

d) En el proceso judicial y por diligencia de ordenación de 21 de enero de 2013, se acordó dar traslado del intento de comunicación negativa a la parte ejecutante, a los efectos de que instara lo que a su derecho fuera conveniente. Por escrito presentado en fecha 24 de enero de 2013, la entidad ejecutante solicitó, al amparo del art. 686 de la Ley de enjuiciamiento civil (LEC), que se practicara el requerimiento de pago a la ejecutada mediante edictos.

e) El Juzgado, mediante providencia de 1 de febrero de 2013, acordó practicar el requerimiento por medio de edictos, en aplicación de lo previsto en los arts. 156.4 y 164 LEC, continuándose la tramitación del procedimiento con la celebración de subasta en fecha 4 de junio de 2013, sin que concurrieran postores. El banco ejecutante, por escrito presentado el día 5 de junio de 2013, solicitó la adjudicación.

f) En fecha 5 de julio de 2013 compareció ante el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 2 de Écija, don Antonio Páez Fernández, manifestando ser el esposo de doña Nuria Corona Segura y haciendo constar que su domicilio actual estaba en la calle Andalucía, núm. 1, de la localidad de Pedrera (Sevilla). En ese momento se le hizo entrega de una copia del Auto despachando ejecución y del requerimiento de pago.

g) Por escrito presentado el 9 de julio de 2013, la entidad ejecutante solicitó que se dejara en suspenso el dictado del decreto de adjudicación a su favor de las fincas subastadas, poniendo en conocimiento del órgano judicial que se encontraba en negociaciones con la parte ejecutada para llegar a un acuerdo extrajudicial.

h) Por escrito presentado en fecha 11 de julio de 2013, la representación procesal de doña Nuria Corona Segura, formuló incidente de nulidad de actuaciones por no haber tenido conocimiento del procedimiento de ejecución hipotecaria. El incidente fue desestimado por Auto de fecha 18 de noviembre de 2013, al haberse intentado el requerimiento de pago en el domicilio que constaba en la escritura inscrita en el Registro y haberse procedido de conformidad con el art. 686.3 LEC.

3. En su demanda, la parte recurrente en amparo aduce que se ha vulnerado el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE). Sostiene que se incumple la doctrina constitucional que exige que el órgano judicial debería intentar por todos los medios a su alcance agotar las posibilidades de comunicación en cuantos domicilios le consten, aun cuando haya necesidad de recurrir a algún registro público. Denuncia que la entidad ejecutante, Banco de Santander, S.A., actuó de mala fe, pues tenía plena constancia de su domicilio actual, a donde venía remitiendo todas sus comunicaciones, desde el día 31 de julio de 2011. La parte recurrente subraya que la demanda de ejecución se presentó con posterioridad, en fecha 31 de octubre de 2012, haciendo constar en la misma el domicilio anterior que obraba en la escritura pública de préstamo hipotecario, sin mención alguna a su nuevo domicilio, ocultándolo al juzgado y solicitando la notificación por edictos.

Mediante otrosí en la propia demanda de amparo se solicitó que se dejara en suspenso la ejecución del procedimiento hipotecario núm. 1030-2012.

4. Por providencia de 23 de octubre de 2014, la Sección Tercera de la Sala Segunda de este Tribunal acordó admitir a trámite la demanda de amparo y, a tenor de lo dispuesto en el art. 51 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), requerir al Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 2 de Écija para que el plazo de diez días remitiera testimonio del procedimiento hipotecario 1030-2012, interesándose al tiempo que se emplazara a quienes fueron parte en el procedimiento, a excepción de la recurrente en amparo, para que en el plazo de diez días pudieran comparecer en este proceso constitucional.

5. En la misma providencia de 23 de octubre de 2014 se acordó la apertura de la correspondiente pieza separada para la tramitación del incidente de suspensión, concediéndose un plazo común de tres días a la recurrente y al Ministerio Fiscal para que formularan alegaciones sobre el particular, conforme a lo previsto en el art. 56 LOTIC. Evacuado dicho trámite, mediante Auto

de 17 de noviembre de 2014, la Sala Segunda acordó acceder a la suspensión solicitada y ordenar la anotación preventiva de la demanda de amparo en el Registro de la Propiedad.

6. Por diligencia de ordenación del Secretario de Justicia de la Sala Segunda, de 13 de enero de 2015, se tuvo por personado y parte al Procurador don Esteban Jabardo Margareto, en nombre y representación del Banco de Santander, S.A., y se acordó, a tenor de lo dispuesto en el art. 52 LOTC, dar vista de todas las actuaciones del presente recurso de amparo, en la Secretaría de la Sala, por un plazo común de veinte días, al Ministerio Fiscal y a las partes personadas, para que dentro de dicho término pudieran presentar las alegaciones que a su derecho convinieran.

7. La representación procesal de la entidad demandante de amparo no presentó alegaciones.

8. La representación procesal de Banco de Santander, S.A., presentó su escrito de alegaciones en fecha 12 de febrero de 2015, acompañando documentos y con petición de recibimiento a prueba, en el que solicita que se deniegue el amparo.

Alega que la demandante de amparo tuvo conocimiento de la existencia del procedimiento hipotecario desde su inicio y que mantuvo negociaciones con el banco para extinguir su deuda y evitar la ejecución hipotecaria.

Asimismo, aduce que la demandante de amparo no ha alegado ni el motivo ni el fundamento por el que pudiera haberse opuesto a la ejecución hipotecaria, de manera que no ha sufrido indefensión efectiva.

Finalmente, alega que la doctrina constitucional sobre el emplazamiento en los procedimientos de ejecución hipotecaria no es aplicable en este caso, puesto que la demandante de amparo conoció la existencia del proceso de ejecución hipotecaria y, además, hubo una ocultación o, como mínimo, negligencia de la Sra. Corona impositivas del conocimiento del proceso, pues se le reclamaron por burofax otras deudas en domicilios designados por la demandante sin que atendiera a los avisos de correos, al igual que en el caso del proceso de ejecución hipotecaria.

9. El Fiscal ante el Tribunal Constitucional presentó sus alegaciones mediante escrito registrado el día 16 de febrero de 2015, interesando el otorgamiento del amparo, con declaración de nulidad del Auto impugnado de fecha 18 de noviembre de 2013, y retroacción de actuaciones al momento inmediatamente anterior al requerimiento de pago a la demandante de amparo, con el fin de que se le comunique el despacho de ejecución en legal forma.

El Fiscal alega que se plantea nuevamente en esta sede de amparo la cuestión de la validez constitucional del emplazamiento edictal y en el presente caso, en un juicio de ejecución hipotecaria, al resultar negativa la notificación y emplazamiento llevado a cabo en el domicilio que constaba en la escritura pública de préstamo hipotecario y en el Registro de la Propiedad. A juicio del Fiscal, los criterios que deben presidir la actuación judicial para garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE) son, en primer lugar, la opción, con carácter preferente, por aquellas clases de comunicación, citación o emplazamiento personal previstas en los textos procesales, acompañadas del correcto cumplimiento de los requisitos legalmente previstos para cada actuación procesal, y, en segundo lugar, y ante el fracaso de esta modalidad, la valoración judicial, conforme a criterios de razonabilidad, de su inutilidad para alcanzar el fin comunicativo-procesal

Aduce que la singularidad del presente caso, que le dota de trascendencia constitucional, reside en el nuevo marco legislativo existente como consecuencia de la reforma procesal de la Ley 13/2009, con cita de la doctrina de la STC 122/2013, FJ 5, que señaló que ha de realizarse una interpretación secundum constitutionem del art. 686.3 LEC, introducido por la citada Ley 13/2009, integrando su contenido, de forma sistemática, con el art. 553 LEC, precepto rector de la llamada al proceso de ejecución hipotecaria, y con la doctrina de este Tribunal en cuanto a la subsidiariedad de la comunicación edictal, la cual tiene su fuente directa en el derecho de acceso al proceso del art. 24.1 CE, de manera que la comunicación edictal en el procedimiento de ejecución hipotecaria sólo puede utilizarse cuando se hayan agotado los medios de averiguación del domicilio del deudor ejecutado.

Concluye el Fiscal señalando que la aplicación a este caso de dicha doctrina constitucional debe llevar a la estimación de la demanda de amparo, pues el órgano judicial no acudió al emplazamiento edictal como último remedio y no llevó a cabo una mínima y diligente labor encaminada a la localización del domicilio real de la demandante de amparo a los efectos de garantizar su derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE).

10. Por providencia de 7 de mayo de 2015 se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 11 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de amparo se dirige contra el Auto de fecha 18 de noviembre de 2013, dictado por el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 2 de Écija, por el que se desestimó el incidente de nulidad de actuaciones planteado por la propia recurrente en el procedimiento de ejecución hipotecaria núm. 1030-2012.

En la demanda de amparo se imputa a la resolución recurrida la vulneración del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE), al haberse practicado el emplazamiento edictal sin haber agotado las posibilidades de comunicación.

El Ministerio Fiscal interesa la estimación del recurso por entender que concurre la vulneración denunciada, en tanto que la representación del Banco de Santander, S.A., se opone al recurso.

2. El análisis de la cuestión planteada, desde la estricta perspectiva constitucional, consiste en determinar la validez del emplazamiento edictal en un juicio de ejecución hipotecaria, al resultar negativa la notificación y emplazamiento llevado a cabo en el domicilio que constaba en la escritura pública de préstamo hipotecario y en el Registro de la Propiedad.

La singularidad del presente caso, que le dota de trascendencia constitucional conforme al apartado c) del fundamento jurídico 2 de la STC 155/2009, de 25 de junio, reside en que se aplica el nuevo marco legislativo existente como consecuencia de la reforma operada por la Ley 13/2009, de 3 de noviembre, pues la decisión de acordar el emplazamiento edictal se hizo según de lo dispuesto en el art. 686.3 de la Ley de enjuiciamiento civil (LEC).

Ello dota de especial trascendencia constitucional a este recurso, pues la vulneración del derecho fundamental pudiera provenir de la aplicación del citado art. 686.3 LEC al momento del despacho de ejecución en el procedimiento de ejecución hipotecaria, cuando este Tribunal no se había pronunciado sobre la referida reforma procesal de 2009.

3. Este Tribunal ha declarado que el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE) garantiza a todos los que puedan resultar afectados por la decisión que se dicte en un proceso judicial el derecho a conocer su existencia, a fin de que tengan la posibilidad de intervenir en él, ser oídos, y ejercer la defensa de sus derechos e intereses legítimos, y en este sentido es reiterada la doctrina constitucional sobre la importancia de los actos de comunicación para la efectividad del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE).

Conforme dijimos en la STC 122/2013, de 20 de mayo, FJ 3 «[e]l derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE) garantiza a todos los que puedan resultar afectados por la decisión que se dicte en un proceso judicial el derecho a conocer su existencia, a fin de que tengan la posibilidad de intervenir en él, ser oídos, y ejercer la defensa de sus derechos e intereses legítimos. Un instrumento capital de esa correcta constitución de la relación jurídico procesal, cuya quiebra puede constituir una lesión del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) es, indudablemente, el régimen procesal de emplazamientos, citaciones y notificaciones a las partes de los distintos actos procesales que tienen lugar en el seno de un procedimiento judicial, pues sólo así cabe garantizar los indisponibles principios de contradicción e igualdad de armas entre las partes del litigio. De tal manera que la falta o deficiente realización del emplazamiento a quien ha de ser o puede ser parte en el proceso coloca al interesado en una situación de indefensión, lo que vulnera el referido derecho fundamental (SSTC 219/1999, de 29 de noviembre, FJ 2; y 128/2000, de 16 de mayo, FJ 5). Ello implica que el órgano judicial tiene no sólo el deber de velar por la correcta ejecución de los actos de comunicación procesal, sino también el de asegurarse de que dichos actos sirven a su propósito de garantizar que la parte sea oída en el proceso. Ello comporta, en lo posible, la exigencia del emplazamiento personal de los afectados y, desde otra perspectiva, la limitación del empleo de la notificación edictal a aquellos supuestos en los que no conste el domicilio de quien haya de ser emplazado o bien se ignore su paradero. En este sentido hemos declarado que, cuando del examen de los autos o de la documentación aportada por las partes se deduzca la existencia de un domicilio que haga factible practicar de forma personal los actos de comunicación procesal con el demandado, debe intentarse esta forma de notificación antes de acudir a la notificación por edictos (por todas, SSTC 40/2005, de 28 de febrero, FJ 2; 293/2005, de 21 de noviembre, FJ 2; y 245/2006, de 24 de julio, FJ 2)».

En la misma STC 122/2013, FJ 5, se realizó una interpretación *secundum constitutionem* del art. 686.3 LEC, que integró su contenido, de forma sistemática, con el art. 553 LEC, precepto rector de la llamada al proceso de ejecución hipotecaria, y con la doctrina de este Tribunal en cuanto a la subsidiariedad de la comunicación edictal, la cual tiene su fuente directa en el derecho de acceso al proceso del art. 24.1 CE, de manera que se fijó como doctrina constitucional que la comunicación edictal en el procedimiento de ejecución hipotecaria sólo puede utilizarse cuando se hayan agotado los medios de averiguación del domicilio del deudor o ejecutado, la cual ha sido reiterada en las SSTC 30/2014, de 24 de febrero, FJ 5; 126/2014, de 21 de julio, FJ 5, y 137/2014, de 8 de septiembre, FJ 3.

4. A la luz de la doctrina constitucional expuesta, han de ser examinadas las quejas denunciadas. Es evidente, como alega el Fiscal, que el órgano judicial no desplegó la actividad que le era exigible al objeto de notificar debidamente a la recurrente la existencia del procedimiento de ejecución hipotecaria, pues acudió directamente al emplazamiento edictal tras el resultado negativo del intento de comunicación.

Frente a esta conclusión fáctica se opone por la entidad bancaria que la demandante de amparo tuvo conocimiento de la existencia del procedimiento hipotecario desde su inicio y que

mantuvo negociaciones con el banco para extinguir la deuda y evitar la ejecución hipotecaria, aportando diferentes documentos en prueba de sus alegaciones.

Sobre ese particular, procede traer a colación nuestra consolidada doctrina en relación con los actos de comunicación sobre la indefensión originada por la propia conducta de quien la invoca. Al respecto, hemos reiterado que la falta o deficiente realización del acto de comunicación tiene relevancia constitucional siempre que se frustre la finalidad con ellos perseguida, lo que excluye las situaciones de incomunicación que sean imputables a la propia conducta del afectado por haberse situado voluntaria o negligentemente al margen del proceso, pese a tener conocimiento por otros medios distintos de su existencia (STC 268/2000, de 13 de noviembre, FJ 4, y las allí citadas), si bien es necesario recordar que la posible negligencia, descuido o impericia imputables a la parte, o el conocimiento extraprocésal de la causa judicial tramitada inaudita parte, que excluiría la relevancia constitucional de la queja, no puede fundarse sin más en una presunción cimentada en simples conjeturas, sino que debe acreditarse para que surta su efecto invalidante de la tacha de indefensión, pues lo presumido es, justamente, el desconocimiento del proceso si así se alega (SSTC 219/1999, de 29 de noviembre, FJ 2; 128/2000, de 16 de mayo, FJ 5, y 268/2000, de 13 de noviembre, FJ 4).

5. En el presente caso, tanto en el incidente de nulidad como en la demanda de amparo se afirma el desconocimiento de la existencia del proceso y que la recurrente tuvo noticias posteriores de la celebración de la subasta sobre las fincas hipotecadas de su titularidad. Ello motivó que en fecha 5 de julio de 2013 se personara en el Juzgado el marido de la recurrente, don Antonio Páez, a quien se le entregó el auto despachando ejecución y se le comunicó el resultado de la subasta.

Frente a esta alegación, la entidad bancaria sostiene que la recurrente tuvo conocimiento de la ejecución hipotecaria desde el inicio, aportando diversos documentos con el escrito de alegaciones presentado en este proceso de amparo, en el cual solicitó recibimiento a prueba tal como queda expresado en los antecedentes.

En relación a esta pretensión, debe subrayarse en primer lugar que el amparo es un recurso subsidiario, de manera que deben agotarse los cauces procesales que se ofrecen en la vía judicial para la reparación del derecho fundamental que se estima lesionado. Ello determina que la controversia sobre los hechos debe dirimirse en el proceso a quo puesto que, conforme a lo dispuesto en el art. 44.1 b) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), el Tribunal Constitucional no debe entrar a conocer sobre cuestiones fácticas planteadas en el proceso ante el órgano judicial. En consecuencia, el incidente probatorio previsto en el art. 89 LOTIC ha de articularse desde sus propios principios, vedando así cualquier tentación de trasladar automáticamente los que rigen en los ordinarios (AATC 155/1996, de 11 de junio, FJ 1, y 496/2004, de 30 de noviembre), de manera que no tienen cabida en el mismo los hechos que pudieron y debieron ser objeto de prueba en el proceso a quo.

Pues bien, en este caso, la entidad bancaria demandada no aportó los documentos en el proceso a quo, de los cuales ya disponía cuando contestó al incidente de nulidad de actuaciones, ni intentó la práctica de los medios probatorios que ahora solicita, por lo que debe denegarse la prueba propuesta por la parte en este proceso de amparo.

Por tanto, debemos analizar la alegación de conocimiento extraprocésal conforme a los hechos determinados en el proceso a quo, de donde se desprende que no existe ningún elemento que permita afirmar que la recurrente en amparo tuviera noticia del proceso en momento anterior a su comparecencia, de manera que ha de concluirse que no ha quedado desvirtuada la

afirmación que realiza en su demanda sobre el desconocimiento de la existencia del proceso de ejecución hipotecaria núm. 1030-2012.

6. Las consideraciones precedentes permiten concluir que se ha producido la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE) que se denuncia en la demanda de amparo, al no haber agotado el órgano judicial que conocía del proceso de ejecución hipotecaria los medios de averiguación del domicilio real de la deudora demandada antes de proceder a la comunicación por edictos, por lo que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 55.1 LOTC, procede otorgar el amparo que se solicita, declarando la nulidad del Auto impugnado y retrotrayendo las actuaciones al momento anterior al requerimiento de pago a la recurrente, para que se le comunique en legal forma el despacho de ejecución.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar el recurso de amparo interpuesto por doña Nuria Corona Segura, y, en su virtud:

1.º Declarar que ha sido vulnerado el derecho fundamental de la demandante de amparo a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE).

2.º Restablecerle en su derecho y, en consecuencia, declarar la nulidad del Auto de 18 de noviembre de 2013 dictado por el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 2 de Écija, que desestimó la solicitud de nulidad de actuaciones promovida en el procedimiento de ejecución hipotecaria núm. 1030-2012.

3.º Retrotraer las actuaciones al momento inmediatamente anterior al requerimiento de pago a la demandada para que se le comunique el despacho de ejecución en legal forma.

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

Dada en Madrid, a once de mayo de dos mil quince.—Adela Asua Batarrita.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Antonio Narváez Rodríguez.—Firmado y rubricado.

Sala Segunda. Sentencia 90/2015, de 11 de mayo de 2015. Recurso de amparo 393-2014. Promovido por doña María del Carmen Pérez Aguilar en relación con el Auto del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 2 de Quart de Poblet que desestimó su impugnación de la resolución de la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita de Valencia sobre reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita. Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (acceso al recurso legal): denegación del derecho a la asistencia jurídica gratuita al no haberse solicitado en primera instancia ni acreditado que las circunstancias económicas y condiciones necesarias para su obtención sobrevinieran posteriormente.

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por doña Adela Asua Batarrita, Presidenta; don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 393-2014, promovido por doña María del Carmen Pérez Aguilar, representada por la Procuradora de los Tribunales doña Sonia López Caballero y asistida por el Letrado don Antonio Minaya Cerezo, contra el Auto de 19 de diciembre de 2013 del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 2 de Quart de Poblet, desestimatorio de la impugnación de la resolución de la comisión de asistencia jurídica gratuita de Valencia, de 25 de julio de 2013. Ha comparecido el Letrado de la Generalitat Valenciana. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente la Magistrada doña Adela Asua Batarrita, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado el día 7 de mayo de 2014, tras la oportuna designación de Abogado y Procurador del turno de oficio, doña Sonia López Caballero, Procuradora de los Tribunales y de doña María del Carmen Pérez Aguilar, interpuso recurso de amparo frente a la resolución a la que se ha hecho mención en el encabezamiento.

2. La demanda de amparo tiene su origen en los siguientes antecedentes:

En fecha 11 de febrero de 2013, la demandante de amparo presentó solicitud de beneficio de justicia gratuita ante la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita de Valencia, a fin de interponer recurso de apelación contra la Sentencia de fecha 15 de enero de 2013, dictada en los autos de procedimiento ordinario núm. 117-2012, tramitados por el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 2 de Quart de Poblet. La Sentencia había estimado parcialmente la demanda sobre reclamación de cantidad presentada por la entidad Financia Banco de Crédito, S.A., condenando a la demandada al pago del principal adeudado en noviembre de 2009 y acordando la nulidad del pacto de interés moratoria del 29 por 100. Junto con su solicitud la demandante de amparo aportó escrito, fechado el 8 de febrero de 2013, firmado por don Antonio Minaya Cerezo, Letrado del Ilustre Colegio de Abogados de Valencia, por el que renunciaba al cobro de honorarios por razón de amistad con la solicitante.

La Comisión de Justicia Gratuita de Valencia acordó la incoación de expediente núm. 34136-2013; el servicio de orientación jurídica emitió informe, de fecha 26 de febrero de 2013, considerando que la solicitud de beneficio de justicia gratuita reunía los requisitos establecidos en la ley y remitió informe a la secretaria de la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita de Valencia indicando que la solicitud estaba incurso dentro del ámbito del art. 27 de la Ley 1/1996, de 10 de enero.

La Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita de Valencia, en su reunión de 25 de julio de 2013, acordó denegar la solicitud de reconocimiento del beneficio de la justicia gratuita, de

conformidad con lo establecido en el art. 8 de la Ley 1/1996, de 10 de enero, al no haberse solicitado el beneficio en primera instancia y no haber acreditado la solicitante que las circunstancias económicas y condiciones necesarias para su obtención sobrevinieran con posterioridad al inicio de dicha instancia.

En fecha 9 de agosto de 2013 la demandante de amparo presentó escrito por el que impugnó el acuerdo adoptado por la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita de Valencia, denunciando la errónea interpretación del art. 8, en su inciso segundo, de la Ley 1/1996, de 10 de enero, argumentando que la denegación no se había fundado en la ausencia de recursos económicos para litigar, sino solo en el hecho de que no había solicitado el beneficio de justicia gratuita al contestar la demanda en primera instancia, interpretación que, a su juicio, vulneraba el art. 119 CE, en relación con el derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE. En el suplico de su escrito solicitaba la revocación del acuerdo y, en consecuencia, que se le reconociera el beneficio de asistencia jurídica gratuita para interponer recurso de apelación contra la Sentencia dictada en primera instancia.

El Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 2 de Quart de Poblet, en fecha 19 de diciembre de 2013, dictó Auto núm. 289/2013, por el que desestimó la impugnación y confirmó el acuerdo de fecha 25 de julio de 2013 adoptado por la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita de Valencia; consideraba que «deben tenerse en cuenta que, en el presente caso, la impugnación carece de fundamento ya que el art. 8 de la LAJG dice que no se reconocerá el derecho a la gratuidad en segunda instancia si no se ha solicitado en la primera y la recurrente no ha acreditado que las circunstancias económicas y condiciones necesarias para la obtención del beneficio de justicia gratuita hayan sobrevenido con posterioridad a la primera instancia en la que no pidió dicho beneficio. Por ello, de conformidad con lo establecido en el art. 8 de la Ley 1/1996, procede desestimar la impugnación efectuada por Carmen Pérez Aguilera».

3. El recurso de amparo se fundamenta en la alegación de vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, art. 24.1 CE, en su manifestación de derecho de acceso al recurso, en relación con el art. 119 CE, al denegarle el reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita para interponer recurso de apelación, a pesar de encontrarse en una situación de insuficiencia de recursos económicos para litigar, con el argumento, a su juicio inconstitucional, de que debió solicitar el beneficio al inicio del proceso, en primera instancia. Denuncia que el Juez a quo no llevó a cabo una interpretación del art. 8.2 de la Ley de asistencia jurídica gratuita (LAJG) de acuerdo a los mencionados arts. 24.1 y 119 CE. Según argumenta en la demanda, solo hay una forma de interpretar el mencionado art. 8 LAJG, que cuando no se tenga derecho en primera instancia, si se solicita de nuevo en la segunda o posteriores, habrá que justificar que se ha venido a peor fortuna, pero que, si el derecho se tenía en primera instancia, aunque no se haya solicitado, si se pide en segunda instancia, ex art. 119 CE, en su segundo inciso, se deberá otorgar dicho beneficio. Interpretación esta última que resulta respetuosa con el derecho constitucional invocado. Por otra parte, concluye afirmando que sería absurdo que se obligue a solicitar la justicia gratuita desde el inicio, con el gasto que ello comporta para la Administración, a quien tiene derecho a ello pero que, sin que le cause una merma económica, puede litigar, a lo que aboca la resolución impugnada.

4. Por providencia de 9 de octubre de 2014, la Sección Tercera de este Tribunal acordó admitir a trámite la demanda y, puesto que constaban en autos copia adverada de las actuaciones del procedimiento de la resolución de la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita núm. 595-2013, se acordó, a tenor de lo dispuesto en el art. 51 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), interesar al Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 2 de Quart de Poblet que emplazara a quien hubiera sido parte en el procedimiento. Asimismo, se acordó formar la

correspondiente pieza separada de suspensión, que finalizó mediante Auto denegatorio de la suspensión solicitada de fecha de 15 de diciembre de 2014.

5. Mediante escrito de 12 de noviembre de 2014, el Letrado de la Generalitat Valenciana, se personó en el presente proceso.

Por diligencia de ordenación de la Secretaría de Justicia de la Sala Segunda de 18 de diciembre de 2014, se tuvo por personado al Letrado de la Generalitat Valenciana; se tuvieron por recibidos los testimonios solicitados y, a tenor de lo dispuesto en el art. 52 LOTC, se dio vista de las actuaciones por un plazo común de veinte días, al Ministerio Fiscal y a las partes personadas para que pudieran presentar las alegaciones que a su derecho convengan.

6. El Letrado de la Generalitat Valenciana cumplimentó el trámite conferido mediante escrito registrado en este Tribunal el 20 de enero de 2015, interesando la denegación del amparo solicitado.

Considera que la interpretación que tanto la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita como el órgano judicial han realizado, no vulnera derecho fundamental alguno, puesto que el art. 8 de la Ley de asistencia jurídica gratuita es claro y no permite que tal beneficio se pueda adquirir en segunda instancia si no se cumplen –como era el caso– los requisitos en él establecidos. No obstante, critica la contundencia del precepto aplicado.

7. La parte recurrente formuló sus alegaciones mediante escrito de 22 de enero de 2015, reiterando los argumentos expuestos en la demanda de amparo. Aporta copia de una resolución de fecha posterior a la interposición del recurso de amparo, mediante la que se le otorga el beneficio de justicia gratuita a otra persona para interponer recurso de apelación en otro procedimiento diferente, lo que, a su juicio, pone de manifiesto la discriminación sufrida en el proceso del que trae causa el presente recurso de amparo.

8. El Ministerio Fiscal cumplimentó el trámite con fecha 22 de enero de 2015, interesando la estimación de la demanda. Recuerda en primer lugar la consolidada doctrina constitucional sobre la gratuidad de la asistencia jurídica consagrada en el art. 119 CE. Considera que el caso sometido a enjuiciamiento constitucional resulta novedoso, al no haber sido abordado directamente con anterioridad por este Tribunal.

Resulta de obligada mención, afirma, la STC 180/2003, que examinó un supuesto de solicitud del derecho de justicia gratuita para interponer recurso de apelación, sin que la recurrente lo hubiera solicitado en primera instancia por encontrarse en situación de rebeldía procesal. Dicha solicitud fue denegada por el órgano judicial en aplicación de lo dispuesto en el inciso segundo del art. 8 LAJG, al no haber sido solicitado en primera instancia. Tal argumento fue censurado por el Tribunal, calificando tal interpretación de la ley de desproporcionada, desde la óptica del principio pro actione. En el presente caso, aclara el Ministerio Fiscal, la decisión de no conceder a la recurrente el derecho a la asistencia jurídica gratuita para interponer recurso de apelación se basó, también, en la aplicación de lo dispuesto en el inciso segundo del art. 8 LAJG, que dispone: «Cuando el actor o el demandado pretendan el reconocimiento del derecho en la segunda instancia sin haberlo solicitado en la primera, deberán acreditar ante la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita que las circunstancias y condiciones precisas sobrevinieron en el curso de la primera instancia o con posterioridad a ella». El precepto regula, por tanto, los casos de quienes personados en la primera instancia sin haber solicitado la justicia gratuita por no tener derecho a ello, pretenden que se les reconozca en la segunda o instancias superiores, en cuyo caso se les exige, como requisito básico, que acrediten «haber

venido a peor fortuna», según la fórmula clásica utilizada en la Ley de enjuiciamiento civil, o, según la fórmula actual, que acrediten que las circunstancias o condiciones precisas para su reconocimiento «sobrevinieron en el curso de la primera instancia o con posterioridad a ella».

No obstante, matiza que, a diferencia del supuesto analizado en la mencionada STC 180/2003, el presente caso debe ser abordado desde la perspectiva del derecho de acceso al recurso, pues como resulta de las actuaciones, la recurrente intervino –en calidad de demandada– en la primera instancia, aunque solo solicitó el reconocimiento del derecho de justicia gratuita una vez dictada Sentencia y con el fin de interponer recurso de apelación contra la misma. Por ello, conforme a este canon de enjuiciamiento constitucional es obligado examinar la razonabilidad de la interpretación sostenida por el órgano judicial, como proyección del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva sin indefensión. Como expone la recurrente, en la primera instancia no llegó a solicitar el reconocimiento del derecho de asistencia jurídica gratuita, no porque no tuviera derecho a ello, ante la situación de insuficiencia de recursos económicos que atravesaba, sino porque precisamente el Letrado y el Procurador que actuaron, respectivamente en su defensa y representación, renunciaron a percibir honorarios por razón de amistad. Por ello, no fue hasta el momento de interponer recurso de apelación contra la Sentencia dictada en primera instancia cuando formalizó la solicitud de reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita. Solicitud que fundamentó en su situación de insuficiencia de recursos económicos, acompañando a la misma la documentación que estimó procedente para su acreditación. El órgano judicial, al igual que había hecho la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita de Valencia, sin entrar a examinar las circunstancias o condiciones económicas de la solicitante, denegó el reconocimiento del derecho de asistencia jurídica gratuita, en aplicación del inciso segundo del art. 8 LAJG, con el simple argumento de que no había sido solicitado en primera instancia. El argumento resulta excesivamente formalista y en su decisión el órgano judicial prescinde totalmente del examen de los requisitos básicos que establecen los arts. 3 y 4 de la Ley 1/1996, de 10 de enero, para reconocer el derecho de asistencia jurídica gratuita, esto es, el examen de la existencia o no de una situación de insuficiencia de recursos económicos para litigar.

Considera el Ministerio Fiscal que la interpretación que sostiene el órgano judicial no puede compartirse al resultar irrazonable y arbitraria, lesionando con ello el derecho a la tutela judicial efectiva de la recurrente, en relación con el derecho a la gratuidad de la asistencia jurídica gratuita, ya que no guarda correspondencia con la finalidad de la norma, cuyo fin último es evitar los abusos en el reconocimiento del derecho de asistencia jurídica gratuita. Además, señala, no debe obviarse que el propio Servicio de Orientación Jurídica, durante la tramitación del expediente administrativo y a tenor de la documentación presentada por la recurrente, había informado favorablemente a la solicitud de reconocimiento del derecho de asistencia jurídica gratuita, al concluir que la solicitante reunía los requisitos legalmente establecidos, añadiendo que su solicitud estaba incurso dentro del ámbito del art. 27 LAJG. La denegación del reconocimiento del derecho de asistencia jurídica gratuita se hizo, por tanto, sin examinar la verdadera situación económica de la recurrente y sin comprobar la concurrencia de los requisitos legales que condicionan su otorgamiento, conforme a lo previsto en el art. 3 LAJG, invocando como única razón para fundamentar tal denegación el hecho de que no había sido solicitado su reconocimiento en primera instancia. Con esta interpretación se afectó al derecho a la tutela judicial efectiva, al impedir a la recurrente el acceso a los recursos, en el presente caso, la apelación contra la Sentencia dictada en primera instancia.

Por otro lado, como sostiene la demandante de amparo, con apoyo en la doctrina establecida por algunas Audiencias Provinciales, el inciso segundo del art. 8 LAJG resulta de aplicación únicamente en aquellos casos en los que el solicitante no tenía inicialmente derecho al reconocimiento de la asistencia jurídica gratuita, al no cumplir los requisitos legalmente

establecidos en ese momento, pero que, con posterioridad, por razón de venir a «peor fortuna», se encuentra en una situación de insuficiencia sobrevenida de recursos económicos que le imposibilitan continuar litigando con Abogado y Procurador de designación propia en las instancias superiores. Este es el verdadero motivo por el que el precepto legal exige que, en estos casos, se acredite que este cambio de circunstancias o condiciones sobrevino durante la primera instancia o con posterioridad a ella. El simple hecho de la no solicitud en primera instancia no puede interpretarse como una manifestación de renuncia por parte de quien tiene derecho al reconocimiento de asistencia jurídica gratuita por encontrarse en una situación de insuficiencia de recursos económicos.

En definitiva, considera que el precepto legal no resulta de aplicación a supuestos en que, si bien el solicitante tenía derecho a obtener el reconocimiento de la asistencia jurídica gratuita en primera instancia, sin embargo, no llegó a formalizar tal petición presentándola con posterioridad para las instancias superiores, como sucedió en el presente caso.

9. Por providencia de 7 de mayo de 2015 se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 11 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Es objeto del presente recurso de amparo la resolución de la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita de Valencia de 25 de julio de 2013, denegatoria del beneficio de justicia gratuita solicitada por la recurrente, así como el Auto de 19 de diciembre de 2013, del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 2 de Quart de Poblet, desestimatorio del recurso planteado contra la resolución señalada.

Como ha quedado expuesto con más detalle en los antecedentes, la recurrente solicitó el beneficio de justicia gratuita para recurrir en apelación la Sentencia de fecha 15 de enero de 2013, del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 2 de Quart de Poblet. La Sentencia había estimado parcialmente la demanda sobre reclamación de cantidad presentada por la entidad Financia Banco de Crédito, S.A., condenando a la demandada al pago del principal adeudado en noviembre de 2009 y acordando la nulidad del pacto de interés moratoria del 29 por 100. La Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita de la provincia de Valencia, mediante la resolución impugnada, denegó tal petición bajo el argumento de que se solicitaba tal beneficio para recurrir en apelación la Sentencia de primera instancia sin haber acreditado que la insuficiencia económica alegada fuera sobrevenida. El órgano judicial que conoció de la impugnación de dicha resolución desestimó la petición con similares argumentos. En la tramitación de la primera instancia la demandante de amparo no solicitó el beneficio de justicia gratuita porque actuó con la ayuda desinteresada de profesionales amigos que renunciaron a cobrar sus honorarios.

Mientras el Letrado de la Generalitat Valenciana ha solicitado la desestimación de la demanda, el Ministerio Fiscal considera que se ha vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva, art. 24 CE, en su vertiente de acceso a los recursos legalmente previstos, ya que la interpretación, tanto de la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita como el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 2 de Quart de Poblet, no respeta la doctrina constitucional sobre tal derecho.

2. Antes de entrar a analizar el fondo del problema planteado, debemos concretar cuál es el acto que, en su caso, habría ocasionado la lesión aducida. Como acertadamente ha manifestado el Ministerio Fiscal, la lesión solamente ha podido ser ocasionada por el acto o resolución que denegó el beneficio de justicia gratuita solicitado, es decir, la resolución dictada por la

Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita de la provincia de Valencia; la resolución judicial, solo de manera indirecta al no reparar la vulneración denunciada puede considerarse objeto del presente recurso de amparo. Así lo hemos recordado recientemente en la STC 118/2014, de 8 de julio, FJ 2, al afirmar que «la LAJG (1996) en su propósito de “desjudicialización” del procedimiento de reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita ha atribuido esta función a un órgano administrativo, dependiente de la Administración del Estado o, en su caso, de las Comunidades Autónomas y regido en su funcionamiento por las normas que regulan el procedimiento administrativo. Se trata, según esa “exposición de motivos”, de un servicio público, dispensado fundamentalmente por los Colegios de Abogados y de Procuradores, en el que los jueces tan solo intervienen en la fase de recurso judicial contra las decisiones adoptadas por las Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita respecto del reconocimiento o no del derecho a la asistencia gratuita. Esta competencia administrativa de reconocimiento del derecho... no consiste propiamente en una función de auxilio y colaboración con la función jurisdiccional llevada a cabo por los Jueces y Tribunales, sino que su objeto inmediato y directo es la garantía de un interés particular de los ciudadanos y sólo mediata e indirectamente coadyuva a la realización de la función jurisdiccional en sí misma considerada».

Por tanto, la resolución de la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita de la provincia de Valencia impugnada, aun siendo un acto que no proviene de un órgano judicial, es susceptible de lesionar el derecho a la tutela judicial efectiva –en este caso como se verá, en su vertiente del derecho de acceso a los recursos legalmente previstos– puesto que como hemos afirmado, por todas, STC 128/2014, de 21 de julio, FJ 2, en la impugnación de las resoluciones denegatorias del beneficio de justicia gratuita se encuentra ínsita la pretensión del actor sobre el derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24 CE, en este caso, la de acceder al recurso de apelación.

3. Una vez delimitado el acto o resolución objeto del presente recurso de amparo, es necesario delimitar los derechos fundamentales en juego. A la vista de las alegaciones efectuadas, nos encontramos ante un problema constitucional que se encuadra en el derecho a derecho a la tutela judicial efectiva, art. 24 CE, en su vertiente de acceso a los recursos legalmente previstos, en íntima relación con el derecho a la asistencia jurídica gratuita reconocida en el art. 119 CE.

Es oportuno recordar, como antes se apuntó, que la relación que existe entre el derecho a la asistencia jurídica gratuita de quienes carecen de recursos económicos para litigar, art. 119 CE, y el derecho a la tutela judicial efectiva, art. 24.1 CE, ha sido resaltada por nuestra jurisprudencia. En la STC 128/2014, de 21 de julio, FJ 3 (recordando doctrina anterior), hemos ratificado que el art. 119 CE consagra un derecho constitucional de carácter instrumental respecto del derecho de acceso a la jurisdicción reconocido en el art. 24.1 CE, pues «su finalidad inmediata radica en permitir el acceso a la justicia, para interponer pretensiones u oponerse a ellas, a quienes no tienen medios económicos suficientes para ello y, más ampliamente, trata de asegurar que ninguna persona quede procesalmente indefensa por carecer de recursos para litigar». Al punto que aunque hayamos calificado a este derecho como «derecho prestacional y de configuración legal», cuyo contenido y concretas condiciones de ejercicio, como sucede con otros de esa naturaleza, corresponde delimitarlos al legislador atendiendo a los intereses públicos y privados implicados y a las concretas disponibilidades presupuestarias, hemos sido rotundos al afirmar que la amplia libertad de configuración legal que resulta del primer inciso del art. 119 CE no es, sin embargo, absoluta, pues el inciso segundo de dicho precepto explícitamente declara que la gratuidad de la justicia se reconocerá «en todo caso, respecto de quienes acrediten insuficiencia de recursos para litigar».

Como afirmamos en la STC 95/2003, de 22 de mayo, FJ 4, «la justicia gratuita debe reconocerse a quienes no puedan hacer frente a los gastos originados por el proceso (incluidos

los honorarios de los Abogados y los derechos arancelarios de los Procuradores, cuando su intervención sea preceptiva o necesaria en atención a las características del caso) sin dejar de atender a sus necesidades vitales y a las de su familia, al objeto de que nadie quede privado del acceso a la justicia por falta de recursos económicos. Dicho en otras palabras, deben sufragarse los gastos procesales a quienes, de exigirse ese pago, se verían en la alternativa de dejar de litigar o poner en peligro el nivel mínimo de subsistencia personal o familiar»; en la misma Sentencia llegamos a la conclusión de que la privación del derecho a la gratuidad de la justicia «implica una lesión del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva al que, de forma instrumental, ha de servir el desarrollo legislativo del art. 119 CE, pues si no se le reconociese el derecho a la gratuidad de la justicia su derecho a la tutela judicial efectiva resultaría meramente teórico y carecería de efectividad». Similares argumentos se plasmaron en la STC 180/2003, de 13 de octubre, en un caso muy similar al presente en el que el derecho afectado era el derecho a la tutela judicial efectiva, en su vertiente de acceso a la jurisdicción.

Existe, por consiguiente, un «contenido constitucional indisponible» para el legislador que obliga a reconocer el derecho a la justicia gratuita necesariamente a quienes acrediten insuficiencia de recursos económicos para litigar (SSTC 16/1994, de 20 de enero, FJ 3, y 117/1998, de 2 de junio, FJ 3, entre otras). Por ello, ese contenido esencial debe ser respetado por el legislador en todo el ámbito del derecho a la tutela judicial efectiva, es decir, tanto en la vertiente del derecho de acceso a la justicia, como en la vertiente del derecho de acceso a los recursos legalmente previstos, sin perjuicio, de que el control constitucional en uno u otro ámbito deba ser de diferente intensidad.

En cuanto a la doctrina constitucional en relación con el derecho de acceso al recurso, es doctrina consolidada que tal derecho se integra en el derecho a la tutela judicial efectiva, si bien es cierto que, a diferencia del acceso a la jurisdicción, que se alza como elemento esencial del mismo, el acceso a los recursos es un derecho de configuración legal que, con la excepción de los recursos contra Sentencias penales de condena, se incorpora a aquel derecho en las condiciones fijadas por cada una de las leyes procesales (SSTC 71/2002, de 8 de abril, FJ 3, y 191/2005, de 18 de julio, FJ 3). Y ello, como venimos declarando desde la STC 37/1995, de 7 de febrero, FJ 5, se refleja forzosamente en la función de control atribuida a este Tribunal respecto de las resoluciones judiciales que vedan el paso a dicha fase, pues siendo la decisión sobre la admisión o no del recurso y la comprobación del cumplimiento de los requisitos establecidos para ello una cuestión de legalidad ordinaria que compete, según dispone el art. 117.3 CE, exclusivamente a los Jueces y Tribunales, aquel control se limita a verificar si la interpretación o aplicación de la norma que se adopte es o no arbitraria, notoriamente irrazonable o incurra en un error patente (por todas, STC 7/2015, de 22 de enero) o, dicho de otro modo, las decisiones judiciales que no admiten un recurso por no cumplir con los requisitos materiales y procesales legalmente previstos no son revisables a través del proceso de amparo, excepto en el caso de que se quebrante el derecho a la tutela judicial efectiva por haberse basado en una interpretación de la legalidad que haya que tachar, como se acaba de referir, de arbitraria, irrazonable o producto de un error patente.

4. Llegados a este punto, debe anticiparse que el examen que nos compete se limita a fiscalizar la interpretación realizada por la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita de la provincia de Valencia del art. 8.2 de la Ley de asistencia jurídica gratuita (LAJG), en base al cual denegó la solicitud del beneficio de asistencia jurídica gratuita, y no si la demandante reunía o no las condiciones para obtener el beneficio solicitado.

Dicho precepto dispone que «cuando el actor o el demandado pretendan el reconocimiento del derecho en la segunda instancia sin haberlo solicitado en la primera, deberán acreditar ante la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita que las circunstancias y condiciones

precisas sobrevinieron en el curso de la primera instancia o con posterioridad a ella». La Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita de la provincia de Valencia mediante la resolución ahora impugnada denegó su solicitud con el siguiente tenor «por la persona interesada se ha solicitado la asistencia jurídica gratuita en un momento posterior a la demanda o a la contestación de la misma, en la segunda instancia no habiéndola solicitado en la primera o en casación no habiéndola solicitado en segunda instancia, lo cual es una posibilidad excepcional de la que únicamente se puede hacer uso siempre y cuando se acredite que las circunstancias económicas y condiciones necesarias para la obtención del beneficio de justicia gratuita hayan sucedido con posterioridad al momento de iniciar cada una de estas instancias citadas, según lo establecido en el artículo 8 de la Ley 1/1996, hecho que no queda acreditado en este supuesto.» Similar argumento fue utilizado por el órgano judicial en su Auto.

Para una mayor claridad en el análisis del caso, es oportuno recordar que la recurrente no acreditó que las circunstancias económicas que le obligaron a solicitar tal beneficio para la segunda instancia fueran sobrevenidas porque, efectivamente, no lo fueron, precisamente porque durante la tramitación de la primera instancia, siendo las mismas sus circunstancias económicas, actuó con la asistencia profesional de amigos que renunciaron al cobro de sus honorarios, razón por la que no solicitó la ayuda; sin embargo, los elevados costes económicos –tasas incluidas– de la segunda instancia no pudieron ser sufragados debido a la precaria situación económica de la recurrente. En este contexto, se deduce claramente que la interpretación realizada por la comisión de asistencia jurídica gratuita del art. 8 LAJG, se ha limitado a un estrecho entendimiento de su tenor literal, sin tener en cuenta las circunstancias concretas del caso. Dicho artículo se limita a señalar que, para poder obtener el beneficio en segunda instancia, debe acreditarse que la insuficiencia de medios es sobrevenida, en el sobre entendido de que si no se solicitó en primera instancia es porque no se reunían los requisitos exigidos en la ley y, en consecuencia, se abre la oportunidad de acreditar «hechos nuevos»; sin embargo, esta no es la única interpretación posible del precepto. En aras a la protección del derecho a la tutela judicial efectiva, a la vista de las circunstancias concretas del caso, cabía otra interpretación más acorde con el derecho fundamental en juego.

La regla establecida en el art. 8 regula un supuesto especial, como es el que un ciudadano se vea obligado a solicitar el beneficio de justicia gratuita para actuar en segunda instancia de un proceso no habiéndolo necesitado en primera. La razón por la que no se haya necesitado para la primera instancia puede deberse a diversas causas; la disminución sobrevenida de medios económicos será, normalmente, la causa más común pero ello no impide –como tampoco lo hace el precepto aplicado– que el solicitante pueda esgrimir otros motivos para justificar que necesita el beneficio de justicia gratuita para actuar en una segunda instancia. Dentro de estos «otros» motivos, las circunstancias alegadas por la ahora demandante –haber gozado de la ayuda desinteresada de amigos que la asistieron técnicamente en la primera instancia, así como el dato sobrevenido de la necesidad de pago de tasas en apelación, cuya exigencia no era previsible cuando inició el proceso– debieron ser ponderadas por la comisión de asistencia jurídica gratuita a la hora de adoptar su decisión; al no hacerlo así e ignorar completamente tales argumentos, se vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva de la recurrente ya que la decisión carece de una motivación suficiente y es consecuencia de una interpretación restrictiva del derecho fundamental en juego, que no era otro que el derecho a los recursos legalmente previstos, puesto que la decisión de denegar tal beneficio impidió a la parte recurrente acceder al recurso de apelación en el pleito principal.

En definitiva, como ha señalado el Ministerio Fiscal, la interpretación tanto de la comisión como la del órgano judicial no puede compartirse al resultar irrazonable y contraria al sentido de la finalidad de la norma, lesionando con ello el derecho a la tutela judicial efectiva de la recurrente, en relación con el derecho a la gratuidad de la asistencia jurídica gratuita. La comisión denegó

la petición sin examinar la situación económica de la recurrente y sin comprobar la concurrencia de los requisitos legales que condicionan su otorgamiento, conforme a lo previsto en el art. 3 LAJG; simplemente se limitó a invocar como única razón para fundamentar tal denegación el hecho de que no había sido solicitado su reconocimiento en primera instancia, sin ponderar el argumento esgrimido por la recurrente ni sus circunstancias. Con esta interpretación se afectó al derecho a la tutela judicial efectiva, al impedir a la recurrente el acceso a los recursos, en el presente caso, la apelación contra la Sentencia dictada en primera instancia.

Por todo ello, debe otorgarse el amparo solicitado por la recurrente y reconocer su derecho a la justicia gratuita (art. 119 CE) y a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE), en su vertiente del derecho de acceso a los recursos legalmente previstos. Y, en consecuencia, debemos anular las resoluciones impugnadas en el presente amparo, así como retrotraer las actuaciones a fin de que la recurrente obtenga una respuesta acorde con los derechos fundamentales referidos.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar el recurso de amparo interpuesto por doña María del Carmen Pérez Aguilar, y, en su virtud:

1.º Reconocer el derecho de la recurrente a la tutela judicial efectiva, art. 24 CE, en su vertiente del derecho a los recursos legamente previstos, en relación con el derecho a la gratuidad de la justicia, art. 119 CE.

2.º Restablecer su derecho y, a tal fin, anular la resolución de la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita de la provincia de Valencia de 25 de julio de 2013, núm. 595-2013, denegatoria del beneficio de justicia gratuita solicitada por la recurrente, así como el Auto de 19 de diciembre de 2013 del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 2 de Quart de Poblet, desestimatorio del recurso planteado contra la resolución señalada.

3.º Retrotraer las actuaciones al momento anterior al de dictarse la primera de las mencionadas resoluciones para que se dicte otra respetuosa con los derechos fundamentales reconocidos.

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

Dada en Madrid, a once de mayo de dos mil quince.—Adela Asua Batarrita.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Antonio Narvárez Rodríguez.—Firmado y rubricado.

Sala Segunda. Sentencia 91/2015, de 11 de mayo de 2015. Recurso de amparo 4102-2014. Promovido por don José Luis Zaldua Azurmendi en relación con la inadmisión del incidente de nulidad de actuaciones que formuló respecto de la Sentencia de la Audiencia Provincial de Palma de Mallorca que confirmó, en apelación, su condena por un delito contra la ordenación del territorio. Vulneración del derecho a la tutela judicial

efectiva (acceso al recurso): inadmisión sin motivación de un incidente de nulidad de actuaciones (STC 204/2014).

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por doña Adela Asua Batarrita, Presidenta, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 4102-2014, promovido por don José Luis Zaldúa Azurmendi, representado por el Procurador de los Tribunales don Manuel Lanchares Perlado y asistido por el Abogado don Edmundo Angulo Rodríguez, contra la providencia de 26 de mayo de 2014 de la Sección Primera de la Audiencia Provincial de Palma de Mallorca, que inadmitió a trámite el incidente de nulidad de actuaciones interpuesto contra la Sentencia de 15 de abril de 2014 de dicho órgano judicial, desestimatoria del recurso de apelación núm. 185-2013 promovido contra la Sentencia de 12 de abril de 2013 del Juzgado de lo Penal núm. 3 de Palma de Mallorca, dictada en el procedimiento abreviado núm. 22-2013, que condenó al recurrente en amparo como autor de un delito contra la ordenación del territorio (art. 319.1 y 3 del Código penal). Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Fernando Valdés Dal-Ré, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 23 de junio de 2014, el Procurador de los Tribunales don Manuel Lanchares Perlado, actuando en nombre y representación de don José Luis Zaldúa Azurmendi, presentó recurso de amparo constitucional contra la providencia de 26 de mayo de 2014 de la Sección Primera de la Audiencia Provincial de Palma de Mallorca citada en el encabezamiento.

2. Los hechos de los que trae causa la demanda son, en síntesis, los siguientes:

a) El Juzgado de lo Penal núm. 3 de Palma de Mallorca dictó Sentencia en el procedimiento abreviado núm. 22-2013 que condenaba al recurrente en amparo por un delito contra la ordenación del territorio (art. 319.1 y 3 del Código penal) a las penas de nueve meses de prisión, con la accesoria de inhabilitación especial para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo durante el tiempo de la condena, un año de inhabilitación especial para el ejercicio de cualquier profesión relacionada con la construcción y multa. Se le condenaba asimismo a demoler a su costa las edificaciones realizadas objeto de la controversia.

b) El condenado interpuso recurso de apelación, que se registró con el núm. 185-2013, y que dio lugar a la Sentencia de la Sección Primera de la Audiencia Provincial de Palma de Mallorca, de 15 de abril de 2014, que mantuvo los pronunciamientos condenatorios de la Sentencia de instancia.

c) Una vez conocida la Sentencia, el recurrente en amparo formalizó incidente de nulidad de actuaciones alegando, de un lado, la vulneración del art. 24.1 CE, en sus manifestaciones de derecho a una resolución fundada en derecho y del derecho de defensa, que vinculaba a la restricción de su derecho a la utilización de los medios de prueba, y, de otra, la violación del derecho a la igualdad del art. 14 CE, que no motivaba en su escrito. En el desarrollo de su alegato sobre el art. 24.1 CE, resaltaba que la Sentencia resultaba absolutamente infundada e incurría en errores patentes, por indebida aplicación de la normativa urbanística, errónea calificación de la naturaleza jurídica del catastro o desatención de la acreditación catastral de la antigüedad de ciertas construcciones, que la parte decía preexistentes y que condicionaban la aplicación del tipo penal.

El incidente fue inadmitido por la providencia de 26 de mayo de 2014, recurrida en amparo. Razona la Sala lo siguiente:

«El art. 241.1 LOPJ establece: No se admitirán con carácter general incidentes de nulidad de actuaciones. Sin embargo, excepcionalmente, quienes sean parte legítima o hubieran debido serlo podrán pedir por escrito que se declare la nulidad de actuaciones fundada en cualquier vulneración de un derecho fundamental de los referidos en el artículo 53.2 de la Constitución, siempre que no haya podido denunciarse antes de recaer resolución que ponga fin al proceso y siempre que dicha resolución no sea susceptible de recurso ordinario ni extraordinario.

Será competente para conocer de este incidente el mismo juzgado o tribunal que dictó la resolución que hubiere adquirido firmeza. El plazo para pedir la nulidad será de 20 días, desde la notificación de la (sic) resolución o, en todo caso, desde que se tuvo conocimiento del defecto causante de indefensión, sin que, en este último caso, pueda solicitarse la nulidad de actuaciones después de transcurridos cinco años desde la notificación de la resolución.

El Juzgado o Tribunal inadmitirá a trámite, mediante providencia sucintamente motivada, cualquier incidente en el que se pretenda suscitar otras cuestiones. Contra la resolución por la que se inadmita a trámite el incidente no cabrá recurso alguno...

Examinado el contenido del escrito presentado no ha lugar a admitir a trámite el incidente de nulidad, pues si bien concurre el primero de los requisitos señalados en el art. 241.1 de la LOPJ, no concurre el segundo de ellos, concretamente el ser la resolución dictada susceptible de recurso extraordinario...»

3. El demandante de amparo aduce la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en la vertiente de derecho de acceso a los recursos, cometida por la providencia resolutoria del incidente de nulidad de actuaciones. A su juicio, la resolución referida desdeña la función protectora de los derechos fundamentales que ejerce la nulidad de actuaciones, puesto que aunque admite que, en efecto, se habían fundamentado violaciones de derechos fundamentales, prescinde de examinar la pretensión anulatoria.

La motivación judicial ofrecida al interpretar el inciso legal «no sea susceptible de recurso ordinario ni extraordinario», contenido en el primer párrafo del art. 241.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ), olvida que contra la sentencia dictada en apelación no cabía recurso alguno, pues así resulta con total claridad de los arts. 792.3 y 847 de la Ley de enjuiciamiento criminal (LECrim). Según el primero de ellos, contra la Sentencia dictada en apelación (de procedimiento abreviado) no es posible recurrir, sin perjuicio de lo establecido respecto de la revisión de Sentencias firmes dictadas en ausencia del acusado. Según el segundo de los preceptos citados, procede el recurso de casación por infracción de ley y quebrantamiento de

forma exclusivamente contra: a) las sentencias dictadas por la Sala de lo Civil y Penal de los Tribunales Superiores de Justicia en única o en segunda instancia; y b) las sentencias dictadas por las Audiencias en juicio oral y única instancia. No era posible, por tanto, seguir ese último cauce, al no tratarse de una Sentencia de la Audiencia dictada en única instancia, como tampoco el de la revisión de sentencias firmes, ya que no concurría ninguno de los motivos de revisión prescritos en el art. 954 LECrim, lo que hacía de él un recurso manifiestamente improcedente.

A la vista de todo ello, concluye la demanda, la motivación de la providencia de 26 de mayo de 2014 resulta manifiestamente insuficiente e irrazonable, contraria al derecho de acceso a los recursos que integra el art. 24.1 CE. Así resulta de que se haya considerado que la Sentencia de apelación era susceptible de un recurso que la providencia no identifica —como tampoco lo hiciera el pie de recursos la propia Sentencia impugnada— y de que el único recurso en el que podría estar pensando la Sala fuera el de casación que, por lo expuesto, no resultaba sin embargo apto en el caso de autos.

4. En virtud de providencia de la Sala Segunda, de 27 de octubre de 2014, se acordó la admisión a trámite de la demanda de amparo y se solicitó la certificación o fotocopia averada de las actuaciones a los órganos judiciales que intervinieron en los diferentes grados jurisdiccionales, antes citados, así como la práctica de los emplazamientos correspondientes.

Por ATC 291/2014, de 1 de diciembre, se acordó otorgar la suspensión solicitada con arreglo a lo dispuesto en el art. 56 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC).

5. Por diligencia de ordenación de la Secretaría de Justicia de la Sala Segunda de este Tribunal, de 19 de diciembre de 2014, se tuvieron por recibidos los testimonios de las actuaciones y se acordó abrir el plazo común de veinte días al Ministerio Fiscal y a la representación procesal del solicitante de amparo, de conformidad con el art. 52.1 LOTC, para que pudieran presentar las alegaciones que a su derecho convinieren.

6. El recurrente en amparo evacuó el trámite de alegaciones el día 9 de enero de 2015, reiterando en esencia los contenidos de su demanda de amparo.

7. El Fiscal ante el Tribunal Constitucional registró su escrito el día 28 de enero de 2015. A su criterio, la providencia objeto de este amparo entiende que no se da uno de los requisitos exigibles para interponer un incidente de nulidad de actuaciones del art. 241 LOPJ —que la resolución no sea susceptible de recurso alguno, ni ordinario ni extraordinario—, pero no contiene la necesaria motivación que lo razone, tal como exige el propio texto legal. De haberse ofrecido una motivación sucinta podríamos distinguir qué supuesto recurso era posible frente a la Sentencia firme de la Audiencia Provincial, de 15 de abril de 2014, y el recurrente en amparo conocer a qué cauce legal le remitía el Tribunal para obtener la reparación que solicitaba, al margen del propio incidente de nulidad de actuaciones.

Sin embargo, atendida la regulación prevista en los arts. 847 y 954 y ss. LECrim —que conducen a excluir en el caso de autos tanto el recurso de casación como el de revisión— no se alcanza a identificar el recurso posible. De suerte que la muy limitada motivación de la providencia no solo es insuficiente sino, además, manifiestamente errónea, ya que remite al recurrente a una vía de recurso inexistente, lesionándose con ello el art. 24.1 CE.

8. Por providencia de 7 de mayo de 2015 se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 11 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El demandante de amparo dirige su queja contra la providencia de la Sección Primera de la Audiencia Provincial de Palma de Mallorca, de 26 de mayo de 2014, que inadmitió a trámite el incidente de nulidad de actuaciones interpuesto contra la Sentencia de 15 de abril de 2014 de dicho órgano judicial, que había desestimado el recurso de apelación promovido frente a la Sentencia del Juzgado de lo Penal núm. 3 de Palma de Mallorca, de 12 de abril de 2013, dictada en el procedimiento abreviado núm. 22-2013.

Denuncia que la citada providencia ha vulnerado su derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE), en la vertiente de derecho de acceso a los recursos, toda vez que la interpretación efectuada del inciso legal «no sea susceptible de recurso ordinario ni extraordinario», contenido en el primer párrafo del art. 241.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ), resulta manifiestamente insuficiente e irrazonable. Vista la regulación contenida en los arts. 792.3, 847 y 954 y siguientes de la Ley de enjuiciamiento criminal, no es de recibo afirmar que la Sentencia de apelación de 15 de abril de 2014 pudiera ser susceptible de recurso sin identificar a qué recurso concreto estaría refiriéndose la Audiencia Provincial.

El Ministerio Fiscal ha solicitado el otorgamiento del amparo, de acuerdo con la tesis del demandante de amparo.

2. Al no articularse queja alguna frente a la Sentencia dictada en apelación, que no es objeto del presente recurso de amparo, al igual que ocurriera en el enjuiciado en la STC 153/2012, de 16 de julio, o en el de la STC 204/2014, de 15 de diciembre, debemos contraer nuestro examen al control de la pretendida vulneración del derecho de acceso al recurso que se imputa a la providencia de 26 de mayo de 2014, tal y como se solicita expresamente por el recurrente.

El concreto objeto del recurso nos obliga a recordar, una vez más, con carácter previo al análisis del fondo del asunto, la función que cumple el incidente excepcional de nulidad de actuaciones del art. 241 LOPJ como instrumento de tutela de los derechos fundamentales ante la jurisdicción ordinaria tras la reforma introducida por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo.

El protagonismo otorgado en la reforma a los Tribunales ordinarios a través de ese remedio procesal, acentuando su función como primeros garantes de los derechos fundamentales en el ordenamiento jurídico y con el fin de lograr que la tutela y defensa de esos derechos por parte del Tribunal Constitucional sea realmente subsidiaria, es puesta en conexión en nuestra doctrina con el requisito de la especial trascendencia constitucional [art. 50.1 b) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC)], pues debe tenerse en cuenta en el proceso judicial que —de no tener el caso especial trascendencia constitucional— se trataría de la última vía que permitiría la reparación de la vulneración denunciada. Por ello hemos señalado que, cuando el planteamiento del incidente de nulidad de actuaciones resulte procedente, su inadmisión supone una preterición del mecanismo de tutela pertinente ante la jurisdicción ordinaria; que no puede considerarse el incidente como un mero trámite formal previo al amparo constitucional sino como un verdadero instrumento procesal que, en la vía de la jurisdicción ordinaria, podrá remediar aquellas lesiones de derechos fundamentales que no hayan «podido denunciarse antes de recaer resolución que ponga fin al proceso y siempre que dicha resolución no sea susceptible de recurso ordinario ni extraordinario» (art. 241.1 LOPJ), o, en fin, que el órgano judicial debe realizar, salvo que se den las causas de inadmisión de plano, en cuyo caso podrá realizarse una motivación sucinta (art. 241.1 LOPJ),

una interpretación no restrictiva de las causas de admisión, tramitar el incidente y razonar suficientemente, en todo caso, la decisión adoptada.

3. En el recurso de amparo a examen, la Sección Primera de la Audiencia Provincial de Palma de Mallorca inadmitió el incidente de nulidad de actuaciones ya referido, limitándose a afirmar, en lo que al caso concreto atañe, que «(e)xaminado el contenido del escrito presentado no ha lugar a admitir a trámite el incidente de nulidad, pues si bien concurre el primero de los requisitos señalados en el art. 241.1 de la LOPJ, no concurre el segundo de ellos, concretamente el ser la resolución dictada susceptible de recurso extraordinario».

El juicio sobre dicha respuesta debe realizarse, como el recurrente solicita, a partir del canon propio del derecho de acceso al recurso, pues, aunque el incidente de nulidad de actuaciones no constituye un recurso en sentido estricto, es un remedio procesal que, al tener por objeto la revisión de resoluciones o actuaciones procesales, queda encuadrado en aquella vertiente del art. 24.1 CE. Desde esta perspectiva, como es sabido, el control de las resoluciones judiciales de inadmisión por parte de la jurisdicción constitucional es meramente externo y debe limitarse a comprobar si contienen motivación, si han incurrido o no en error material patente, en arbitrariedad o en manifiesta irrazonabilidad lógica, evitando toda ponderación acerca de su corrección jurídica (STC 204/2014, FJ 4, por todas).

Como recordara la STC 20/2012, de 16 de febrero, FJ 5, desde la Sentencia de Pleno 37/1995, de 7 de febrero, este Tribunal ha subrayado el diferente relieve constitucional que posee el derecho de acceso a la jurisdicción y el de acceso a los recursos legalmente establecidos. Aunque ambos derechos se encuentran ínsitos en el art. 24.1 CE, el derecho a acceder a la justicia es un componente medular del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva proclamado por el precepto constitucional y que no viene otorgado por la ley, sino que nace de la Constitución misma. Por el contrario, el derecho a acceder a los recursos legales se incorpora al derecho fundamental en la concreta configuración que reciba de cada una de las leyes de enjuiciamiento que regulan los diferentes órdenes jurisdiccionales, salvo en lo relativo al derecho del condenado a la revisión de su condena y la pena impuesta.

Garantizada que ha sido en el presente caso dicha revisión de la condena en el grado jurisdiccional de apelación y no habiendo cuestionado la providencia recurrida la inviabilidad del incidente por reiterar indebidamente lo ya planteado y resuelto en instancias previas (por ejemplo STC 205/2007, de 24 de septiembre, FJ 2), el fundamento de la inadmisión del remedio procesal ha quedado ceñido a la existencia de otros cauces de reacción procesal que serían preferentes, como se sigue del tenor literal de la providencia impugnada.

Desde ese prisma concluimos que el órgano judicial vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva del demandante de amparo (art. 24.1 CE), privándole de la tutela de los derechos fundamentales que proclama el art. 53.2 CE. En efecto, el órgano judicial tendría que haber ofrecido una motivación suficiente, aunque fuera sucinta, que justificase la no admisión a trámite del incidente de nulidad de actuaciones por esa causa, precisando en particular el tipo de recurso que creía posible interponer frente a la Sentencia de la Audiencia Provincial. Esta exigencia adquiere mayor consistencia si se considera que: i) la posibilidad de la articulación de un recurso de casación, a tenor del art. 847 de la Ley de enjuiciamiento criminal, queda limitado, en lo que ahora nos concierne, a Sentencias dictadas por las Audiencias Provinciales cuando lo sean en única instancia; ii) no estamos, a todas luces, en el caso contemplado en el art. 793.2 de la misma Ley, iii) y tampoco parece posible situar el supuesto en el marco del recurso de revisión de los arts. 954 y siguientes de esa norma, como señalan el recurrente y el

Ministerio Fiscal, ya que el recurso de revisión tiene para su admisión unos motivos tasados, basados en circunstancias excepcionales que el promotor del incidente de nulidad no alegaba.

Bajo esas circunstancias, como dijéramos en la STC 204/2014, FJ 4, el órgano judicial debió, cuando menos, haber motivado suficientemente su decisión de inadmisión, haciendo ver la auténtica ratio decidendi. Y no lo hizo, por lo que, en atención a lo expuesto, resulta procedente la estimación del recurso de amparo, con anulación de la providencia de 26 de mayo de 2014 y la retroacción de actuaciones al momento inmediatamente anterior a su dictado, para que se dicte una nueva resolución judicial que resulte respetuosa con el derecho fundamental reconocido (derecho de acceso al recurso, art. 24.1 CE).

FALLO

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

Ha decidido

Otorgar el amparo solicitado por don José Luis Zaldúa Azurmendi y, en consecuencia:

1.º Declarar que ha sido vulnerado su derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE).

2.º Restablecerle en su derecho y, a tal fin, declarar la nulidad de la providencia de la Sección Primera de la Audiencia Provincial de Palma de Mallorca de 26 de mayo de 2014, dictada en el rollo de apelación núm. 185-2013.

3.º Retrotraer las actuaciones al momento inmediatamente anterior al de dictarse la providencia anulada, para que se dicte nueva resolución judicial respetuosa con el derecho fundamental reconocido.

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

Dada en Madrid, a once de mayo de dos mil quince.—Adela Asua Batarrita.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Antonio Narvárez Rodríguez.—Firmado y rubricado.

Pleno. Sentencia 92/2015, de 14 de mayo de 2015. Conflicto en defensa de la autonomía local 1501-2005. Planteado por el Ayuntamiento de Santander y otros dieciséis municipios en relación con la Ley del Parlamento de Cantabria 2/2004, de 27 de septiembre, del plan de ordenación del litoral. Autonomía local, ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente: extinción parcial del conflicto en defensa de la autonomía local, constitucionalidad de los preceptos legales cuyas determinaciones urbanísticas y de ordenación territorial se imponen a los instrumentos de planeamiento local (STC 57/2015).

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, doña Adela Asua Batarrita, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto en defensa de la autonomía local núm. 1501-2005, interpuesto por el Ayuntamiento de Santander y otros 16 municipios, representados por el Procurador de los Tribunales don Argimiro Vázquez Guillén y actuando bajo la dirección letrada del Abogado don Eduardo García de Enterría Martínez-Carande, en relación con la Ley del Parlamento de Cantabria 2/2004, de 27 de septiembre, del plan de ordenación del litoral. Han comparecido y formulado alegaciones el Gobierno y el Parlamento de Cantabria. 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 Constitucional el 3 de marzo de 2005, don Argimiro Vázquez Guillén, Procurador de los Tribunales y de los Ayuntamientos de Santander, Arnuero, El Astillero, Bareyo, Limpias, Meruelo, Piélagos, Ribamontán al Monte, Valdáliga, Cabezón de la Sal, Entrambasaguas, Hermandad de Campoo de Suso, Liérganes, Rasines, Santa María de Cayón, Marina de Cudeyo y Ribamontán al Mar, promovió conflicto en defensa de la autonomía local respecto de la totalidad de la Ley del Parlamento de Cantabria 2/2004, de 27 de septiembre, del plan de ordenación del litoral y, subsidiariamente, frente a los arts. 45.2; 45.5; 47.2 y 3; 48.1 a), b), c) y 3 a); 50; 51.3; 54; 55; 56 y 57 y la disposición adicional cuarta de dicha Ley.

El presente conflicto en defensa de la autonomía local se sustenta sobre los siguientes fundamentos jurídicos:

a) Se da cuenta, en primer lugar, del cumplimiento de los requisitos procesales. En punto a legitimación, reseñan los actores que el conflicto se plantea por once municipios costeros de Cantabria —Arnuero, Astillero, Bareyo, Limpias, Marina de Cudeyo, Meruelo, Piélagos, Ribamontán al Monte, Ribamontán al Mar, Valdáliga y Santander—, que de manera conjunta representan más de un séptimo de los 37 incluidos en el ámbito territorial del plan de ordenación del litoral y suman más de un sexto de la población oficial de dicho ámbito territorial. Promueven además el conflicto otros seis no costeros —Cabezón de la Sal, Entrambasaguas, Hermandad del Campoo de Suso, Liérganes, Rasines y Santa María de Cayón— pero a los que afecta la disposición adicional cuarta, que modifica el art. 26 de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria. Suman así 17 municipios (más de la séptima parte del número de municipios de Cantabria, que son 102 según certifica el Instituto Nacional de Estadística) y cuentan con una población superior a un sexto del total de la Comunidad Autónoma (255.587 habitantes, para un total de 554.784 habitantes).

Los promotores del conflicto dan cuenta de la adopción de los correspondientes acuerdos plenarios por las corporaciones locales, así como de la solicitud y emisión del preceptivo dictamen del Consejo de Estado, y de la formalización del conflicto en el mes siguiente a la recepción de este dictamen.

b) Sentado esto, hacen algunas consideraciones sobre la autonomía municipal constitucionalmente garantizada. Estas consideraciones arrancan del concepto y contenido de la autonomía local resultante de la doctrina sentada en las SSTC 4/1981, de 2 de febrero; 32/1981, de 28 de julio; 213/1988, de 11 de noviembre, y 214/1989, de 21 de diciembre. Posteriormente se tratan los controles de legalidad y el contenido mínimo de la autonomía municipal (en particular, según se consigna en el fundamento jurídico 39 de la STC 40/1998, de 19 de febrero) y su relación con el urbanismo, con extensa cita de las SSTC 159/2001, de 5 de julio, y 51/2004, de 13 de abril. Tras todo ello, los municipios promotores del conflicto concluyen que «los límites que a la intervención del legislador supramunicipal establece la explícita doctrina del Tribunal al que nos dirigimos han resultado gravemente transgredidos por la Ley cántabra que es el objeto de nuestra impugnación».

c) Sostienen a continuación los promotores del conflicto que la Ley de aprobación del plan de ordenación del litoral habría vulnerado la autonomía constitucionalmente reconocida a los municipios afectados, a los que no se dio audiencia después de introducir sustanciales modificaciones respecto de aquello que inicialmente se había sometido a su consideración.

Para los promotores del conflicto, que el plan haya sido aprobado por ley no le dispensa ni exime del cumplimiento de trámites y requisitos esenciales establecidos por el ordenamiento jurídico precisamente para preservar la autonomía municipal. Así figura en el art. 16 c) de la Ley de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria respecto del procedimiento de elaboración y aprobación de los planes regionales de ordenación territorial. La intervención de los municipios ha de realizarse antes de la aprobación provisional de dichos planes, es decir, antes de que se aprueben como proyectos de ley por el Gobierno y sean remitidos al Parlamento de Cantabria para su aprobación [art. 16 c) y d) de la misma Ley]. «Si se omite el referido trámite de audiencia o si, en la aprobación provisional, se aprueba por el órgano competente de la Comunidad Autónoma (la Comisión Territorial de Urbanismo) un texto en el que se han introducido sustanciales modificaciones respecto del inicialmente sometido a audiencia de todos los Ayuntamientos afectados, se habrá conculcado un requisito esencial —como es la participación municipal— y se habrá atentado directamente con ello a la autonomía local». Es lo que, siempre en opinión de los promotores del conflicto, ha sucedido en este caso.

Para modificar el anteproyecto de ley era preciso dar nueva audiencia a los ayuntamientos interesados pues «así se ha declarado reiteradamente por el Tribunal Supremo en relación con los planes de ordenación urbana, en numerosas sentencias». Para los promotores del conflicto, el cuerpo de doctrina que forman estas sentencias es capital para entender la relación existente, en materia de ordenación urbanística, entre las Comunidades Autónomas y los municipios, tipo de relación aplicable al presente caso.

Defienden los municipios promotores del conflicto que la naturaleza representativa y democrática del Parlamento de Cantabria no sustituye en modo alguno la específica intervención de los ayuntamientos en la tramitación de los planes de ordenación territorial, pues estos no están representados como tales en la Cámara autonómica, por lo que sus específicos intereses no tienen por qué hallar eco en los debates parlamentarios de un auténtico instrumento de planeamiento, como es el plan de ordenación del litoral, en cuya tramitación han de intervenir

los ayuntamientos justamente en defensa de la autonomía municipal, para salvaguardar los intereses de los propios municipios y los de sus vecinos. En el caso, se han llevado a cabo variaciones sustanciales sin dar ocasión a los municipios a expresar su parecer, «si la aprobación del Plan se hubiera realizado por un órgano administrativo, se produciría un vicio de nulidad susceptible de impugnación ante la jurisdicción contenciosa», al haber sido aprobado por ley, se ha vulnerado la autonomía municipal constitucionalmente garantizada. En defensa de esta tesis se aducen diversos pronunciamientos de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo relativos al principio de participación ciudadana en la elaboración de los instrumentos de planeamiento en los que se consigna que la introducción de modificaciones sustanciales solo es posible previa reiteración del trámite de información pública.

A continuación, identifican las modificaciones sustanciales que presenta el texto del proyecto objeto de aprobación provisional por contraste con el sometido a información pública y audiencia a los ayuntamientos: en algunos casos cambios en apariencia sólo terminológicos representan alteraciones del texto, casi siempre para ampliar las potestades del Gobierno autonómico y restringir las reconocidas a los municipios; se altera la sistemática y ordenación del texto, modificando el contenido de numerosos preceptos; se introducen nuevos e importantes contenidos, como la definición, en el art. 10 de la Ley, de la denominada «capacidad de carga», definición que no figuraba en el texto inicial, o de la «capacidad de acogida» (art. 11), respecto de la cual se introduce una fórmula de cálculo que utiliza parámetros distintos de los previstos en el texto sometido a información pública y que condicionan en mayor medida la libertad de los planificadores urbanísticos municipales; el título IV del texto aprobado inicialmente, en el que se contenía el régimen de diversas infraestructuras, queda reducido a apenas dos artículos, que se limitan a relacionar dichas infraestructuras, remitiéndose en lo demás a su legislación específica; desaparece todo el título V, comprensivo de tres capítulos (concentración parcelaria, recursos geológicos y viviendas protegidas) y se incluye un régimen jurídico del área no litoral, que no figuraba en el texto aprobado inicialmente. Además, se amplía el abanico de actividades para las que pueden utilizarse las actuaciones integrales estratégicas, al permitir que el suelo afectado por las mismas se utilice para finalidades deportivas y residenciales y para «viviendas sometidas a algún régimen de protección pública». También denuncian los promotores del conflicto la reforma del art. 26 de la Ley de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria llevada a cabo por la disposición adicional cuarta, cuyo ámbito de aplicación comprende a todos los municipios autonómicos y no solo a los costeros.

d) Abordan seguidamente los actores el examen del contenido de los artículos de la Ley impugnada «que significan una vulneración de la autonomía municipal».

Este examen arranca con la afirmación de que el plan de ordenación del litoral «más que un plan de “protección” del litoral, es un plan de “ordenación” de una amplia zona de Cantabria, a veces distante, y hasta muy distante, de la costa; no solo establece limitaciones o prohibiciones en una zona de protección —lo cual sería adecuado a lo que debería ser su finalidad—, sino que establece criterios concretos para la ordenación de las distintas zonas que incluye y delimita en sus planos: son las llamadas con explicitud inequívoca, que define su verdadero contenido, “Áreas de ordenación”. Más aún, el propio P.O.L. apodera a los diversos órganos de la Comunidad para elaborar y formular directamente los instrumentos de planeamiento de las llamadas “Actuaciones integrales estratégicas”; llevando a cabo la totalidad de su tramitación y acordando su aprobación inicial, provisional y definitiva con una mínima participación de los ayuntamientos, reducida a evacuar un trámite de audiencia. De este modo, los municipios se ven despojados de toda iniciativa y decisión en el planeamiento municipal».

Aunque en el dictamen emitido por el Consejo de Estado a solicitud de los municipios promotores de este conflicto en defensa de la autonomía local se justifiquen las funciones ordenadoras de la Ley controvertida a partir de la equiparación del plan de ordenación del litoral con el plan regional de ordenación, equiparación fundada en la disposición adicional cuarta de la Ley de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria, los actores hacen hincapié en que esa misma disposición adicional acota el contenido posible del plan, como demostraría, por ejemplo, el hecho de que la zonificación a la que alude se circunscribiera al ámbito litoral, esto es, solamente se justifica esa zonificación como una medida necesaria para la protección del litoral. La ordenación que puede legítimamente abordar la Ley impugnada es la necesaria para la protección del litoral, un límite que habría sido ignorado en los siguientes extremos:

i) El art. 45, especialmente su apartado segundo, establece un determinado modelo territorial al que habrá de ajustarse el planeamiento territorial, disponiendo cómo han de desarrollarse los crecimientos urbanísticos e imponiendo, en el caso de núcleos preexistentes, que en dicho crecimiento se promoverá la continuidad de la trama, sin que existan intereses supramunicipales que lo justifiquen.

El art. 47.2 ordena, respecto de las denominadas «áreas periurbanas», que los planes municipales establezcan una ordenación «integral» para los desarrollos urbanísticos. Con ello, y frente a lo sostenido de contrario en el dictamen del Consejo de Estado, se está predefiniendo ya la solución material que deban adoptar los planificadores municipales.

El art. 48, que regula los crecimientos en el «área de modelo tradicional» señala criterios concretos de ordenación, como la prohibición de urbanizaciones aisladas, desarrollos urbanísticos que habrán de apoyarse en núcleos preexistentes, evitar la conexión de los núcleos en sus respectivos desarrollos, y fijación del número de viviendas admisible, que no podrá superar el número de viviendas preexistentes en el momento de aprobación del planeamiento. Al igual que señalara el Consejo de Estado en su dictamen, los promotores del conflicto entienden que estas concretas restricciones no se justifican por la concurrencia de intereses supramunicipales, de modo que no podrán prevalecer sobre las potestades del planificador municipal.

Para los municipios promotores de este conflicto, más importante si cabe son las determinaciones relativas a la obligación de delimitar sectores de suelo con destino a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección en un porcentaje no inferior al 30 por 100 del total de viviendas previstas para el suelo urbanizable en el plan general (art. 45.5), porcentaje que en el caso de las áreas periurbanas se eleva al mínimo de «un 35 por 100 de la superficie construida destinada a uso residencial», debiendo destinarse un mínimo del 10 por 100 a la construcción de viviendas de protección oficial de régimen especial (art. 47.3). En defensa de la constitucionalidad de estas previsiones, sostiene el Consejo de Estado en su dictamen que la Ley autonómica no obliga a clasificar el suelo como residencial, sino que los porcentajes operan a partir del libre ejercicio de la potestad de clasificación del suelo. Es lo cierto, sin embargo, que no cabe imaginar una planificación que desatienda por completo el uso residencial del suelo; no existen planes generales en los que todos o, al menos, algunos sectores no se clasifiquen como residenciales. No concurren, además y siempre en opinión de los actores, intereses supramunicipales que justifiquen la obligación de imponer determinados porcentajes de viviendas protegidas: una cosa es la competencia autonómica para regular, en términos generales, el sector de la vivienda y otra bien distinta la imposición a los ayuntamientos de las determinaciones concretas que sobre esa materia hayan de incluir en sus respectivos planes de ordenación urbana.

Observan, a mayor abundamiento, que «la llamada “Área No Litoral”, que podría parecer que queda fuera de la aplicación de los criterios generales de ordenación, está, sin embargo, sometida —según resulta del artículo 50— a los mismos criterios de ordenación previstos en la propia Ley: los Planes Generales —dice— determinarán las distintas áreas en que se subdividan en función de los parámetros establecidos con carácter general que se relacionan en dicho artículo 50».

En conclusión, defienden los actores que el plan de ordenación del litoral «vacía de todo contenido a la iniciativa municipal en el planeamiento general, sin que puedan decidir los ayuntamientos su modelo territorial, al tener que ajustarse a unos criterios de ordenación rígidamente establecidos en el P.O.L., y por las autoridades autonómicas en aplicación del mismo, al margen ya de la protección estricta del litoral y con exclusión de la intervención de la población municipal».

ii) Ahora bien, para los municipios promotores del conflicto, «mayor trascendencia en cuanto a privación de competencias municipales, tiene la regulación de las denominadas “actuaciones integrales estratégicas” en el P.O.L.» La Ley de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria reguló la figura de los proyectos singulares de interés regional como instrumento de planeamiento cuyo objeto se definía en el art. 26.3 de dicho texto legal. En la Ley impugnada los proyectos singulares de interés regionales aparecen incluidos entre las actuaciones integrales estratégicas, entre las que se diferencian las productivas, de ordenación y ambientales.

Respecto de dichos proyectos singulares indican los actores que su contenido se amplía notablemente en la Ley recurrida por contraste con la Ley autonómica 2/2001. Esta ampliación, concretada en el art. 51.3, ha sido cuestionada por el Consejo de Estado en su dictamen. Si se trata de actuaciones productivas (concepto más amplio que el de «actividades industriales» empleado por la Ley 2/2001), deberán desarrollarse mediante proyectos singulares de interés regional, lo que significa que podrán llevarse a cabo en cualquier terreno, con independencia de su clasificación urbanística [art. 54 a)], en su tramitación se excluye la iniciativa municipal (art. 29 de la Ley 2/2001, en la redacción dada por la disposición adicional cuarta de la Ley aquí controvertida), y no deja margen alguno para la aplicación de las determinaciones del planeamiento general municipal. El régimen de estas actividades permite prácticamente cualquier derogación singular de los planes generales o parciales municipales por iniciativas autonómicas.

Si se trata de actuaciones integrales estratégicas de reordenación o ambientales, el art. 56 de la Ley viene a excluir la aplicación de las determinaciones del planeamiento general municipal; además, su aprobación inicial, provisional y definitiva corresponde a la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo, limitándose la intervención municipal a un «simple y formulario trámite de audiencia».

Se excluye así la participación municipal respecto del contenido, elaboración y aprobación de las actuaciones integrales estratégicas y, dentro de ellas, de los proyectos singulares de interés regional, vulnerando así la autonomía municipal. Y ello pese a que «no existen, particularmente, cuando se trata de ordenaciones de suelo destinado a viviendas (sea o no de protección pública) un interés supramunicipal que pudiera justificar la existencia de este tipo de instrumentos de ordenación». Para los actores, esto supone una conculcación del principio general de participación democrática en la elaboración de los proyectos singulares de interés regional. En defensa de su alegato, reseñan diversos pronunciamientos de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo acerca de la imposibilidad, derivada

del principio mismo de autonomía local, de que los órganos autonómicos puedan introducir criterios materiales propios distintos de puras cuestiones de legalidad al momento de aprobar definitivamente los planes generales municipales.

e) Para los municipios promotores de este conflicto, «la disposición adicional cuarta significa asimismo una manifiesta vulneración del principio de autonomía local». La reforma del art. 26 de la Ley de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria amplía notoriamente el objeto de los proyectos singulares de interés regional al permitir su uso para la implantación de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública, con independencia de la clasificación urbanística del suelo, y poder hacerlo en todos los municipios de la Comunidad Autónoma, sean o no costeros. El precepto no contempla la intervención municipal en la formulación, tramitación y aprobación de estos proyectos singulares, «salvo el poco trascendente» trámite de audiencia, con lo que «la vulneración de la autonomía local es, pues, absoluta y por sí sola manifiesta, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Supremo» antes invocada por los actores. Insisten en que la posibilidad de implantar viviendas sometidas a algún régimen de protección pública, incluso en suelo urbano, es una finalidad ajena por completo a lo que debe constituir el objetivo de un plan de ordenación del litoral y supone prescindir de los instrumentos de planeamiento municipal. Denuncian, en especial, que «no se ha producido en la aprobación de dicha Disposición Adicional Cuarta ninguna intervención de los Ayuntamientos afectados; se ha hurtado su participación», lo que afectaría a la autonomía que tienen constitucionalmente reconocida.

2. Mediante providencia de 10 de mayo de 2005, la Sección Cuarta de este Tribunal acordó, previamente a la admisión del presente conflicto en defensa de la autonomía local, requerir al Procurador de los municipios actores para que, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 75 quater.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), aportase en el plazo de diez días, en relación con los municipios de Astillero, Bareyo, Limpias, Cabezón de la Sal, Entrambasaguas, Hermandad de Campoo de Suso, Rasines y Santamaría de Cayón, certificación expedida por el Secretario de las respectivas corporaciones sobre los acuerdos de promoción de conflicto en defensa de la autonomía local respecto de la Ley del Parlamento de Cantabria 2/2004, de 27 de septiembre, del plan de ordenación del litoral, con indicación expresa de la fecha de adopción de esos acuerdos y si fueron aprobados o no con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros que componen la corporación y que aportase certificación del Secretario del Ayuntamiento de Limpias donde conste la ley que se decidió impugnar pues en el acuerdo de 10 de diciembre de 2004 no figura dicho extremo.

3. Cumplimentado el trámite conferido, mediante providencia de 21 de junio de 2005 la Sección Segunda acordó admitir a trámite el presente conflicto en defensa de la autonomía local, así como dar traslado de la demanda y documentos presentados, de conformidad con el art. 75 quinquete.2 LOTIC al Congreso de los Diputados y al Senado por conducto de sus Presidentes, al Gobierno de la Nación a través del Ministro de Justicia y al Gobierno y al Parlamento de Cantabria por conducto de sus respectivos Presidentes, al objeto de que en el plazo de veinte días pudiesen personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaran convenientes; y publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado», lo que se llevó a efecto en el núm. 159, de 5 de julio de 2005, y en el «Boletín Oficial de Cantabria».

4. El 29 de junio de 2005, el Abogado del Estado, actuando en la representación que ostenta, comunicó que no iba a formular alegaciones y que se personaba en este proceso a los efectos de que en su día se le notifiquen las resoluciones que en él se dicten. El siguiente día 30 se registró un escrito del Presidente del Senado en el que se trasladaba el acuerdo adoptado por la Mesa de la Cámara en reunión celebrada el 28 de junio de 2005 dando por personada a la

Cámara en el presente proceso constitucional y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. El 4 de julio de 2005 el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó asimismo el acuerdo adoptado por la Mesa de la Cámara en el sentido de no personarse en el procedimiento ni formular alegaciones.

5. El 18 de julio de 2005 se recibió, vía fax, escrito del Letrado Secretario General del Parlamento de Cantabria quien, actuando en representación de la Cámara autonómica, se personaba en este proceso constitucional y solicitaba una prórroga del plazo conferido para formular alegaciones. Por providencia de la misma fecha, de 18 de julio de 2005, la Sección Segunda accedió a lo interesado y prorrogó, por diez días más, el plazo concedido por providencia de 21 de junio de 2005.

6. El 28 de julio de 2005 la representación procesal del Gobierno de Cantabria presentó en el Registro General de este Tribunal su escrito de alegaciones, que se abre con un epígrafe titulado «Hechos» en el que se da cuenta del contenido y finalidades de la Ley impugnada, así como su tramitación, y de los antecedentes de este proceso constitucional.

a) Como cuestión procesal previa, defiende la representación letrada del Gobierno de Cantabria «la inconstitucionalidad del conflicto en defensa de la autonomía local», cuestión sobre la que este Tribunal está llamado a pronunciarse ex art. 1.2 LOTC, cauce de control de las normas que atribuyan competencias al Tribunal Constitucional que complementa el que representa el recurso de inconstitucionalidad. El punto de partida de este argumento es el de que «el artículo 161.1 d) no permite la creación de un nuevo proceso como el que nos ocupa, un verdadero recurso de inconstitucionalidad contra leyes y normas con rango de ley. Que, además, el art. 162.1 a) de la Constitución contiene, con el carácter de numerus clausus, la relación de los únicos sujetos legitimados para impugnar directamente ante el Tribunal Constitucional normas con rango de ley».

El art. 161.1 d) CE remite, de un lado, al legislador para que configure nuevos procesos, añadidos a los de las letras a), b) y c) del art. 161.1 CE y necesariamente distintos de estos. Pero impide que el legislador pueda, haciendo uso de esta habilitación, alterar esos mismos procesos constitucionales pues ello «supondría, no ya la atribución de nuevas “materias” (procesos), sino la modificación de las reglas que la Constitución contiene sobre los procesos constitucionales que ella misma contempla». En defensa de esta tesis, la representación letrada del Gobierno de Cantabria invoca diversas opiniones doctrinales que cuestionan la constitucionalidad de la regulación legal del conflicto en defensa de la autonomía local por alterar el régimen constitucional del recurso de inconstitucionalidad contra leyes y disposiciones con fuerza de ley y, en concreto, el elenco de sujetos legitimados por el art. 162.1 a) CE para su interposición.

Al respecto, se señala que lo relevante para diferenciar los procesos constitucionales no son los motivos que puedan aducirse —únicamente la vulneración de la autonomía local en este conflicto o cualquier causa de inconstitucionalidad en el recurso de inconstitucionalidad— sino la previsión de un cauce que permita confrontar directamente la adecuación de la ley a la Constitución. En cuanto a la necesidad de una segunda sentencia para declarar la nulidad de la ley que vulnera la autonomía local constitucionalmente garantizada, entiende la representación del Gobierno de Cantabria que se trata de un «artificio jurídico [que] se muestra así claramente como una maniobra dirigida únicamente a ocultar la verdadera naturaleza del proceso constitucional que se crea y que, reiteramos, es la de un verdadero recurso de inconstitucionalidad contra leyes». En particular, destaca que son dos pronunciamientos del mismo órgano (el Pleno del Tribunal) sobre el mismo objeto pues la ley que es controvertida

en el conflicto en defensa de la autonomía local resuelto por la «primera» sentencia es la misma luego anulada en la «segunda» subsiguiente al planteamiento de la cuestión interna.

b) Se aduce, seguidamente, el incumplimiento de los requisitos establecidos en los arts. 75 ter.2 y 75 quater.2 LOTC. Concretamente, la representación del Gobierno de Cantabria hace hincapié en la necesidad de que las corporaciones locales afectadas adopten dos acuerdos plenarios: el de iniciar la tramitación del conflicto en defensa de la autonomía local (art. 75 ter.2) y el del planteamiento del conflicto ante el Tribunal Constitucional (art. 75 quater.2) y, sin embargo, en el presente caso se habría omitido este último requisito puesto que los ayuntamientos promotores del conflicto no se habrían pronunciado tras recibir el dictamen del Consejo de Estado. En consecuencia, procedería dictar Auto de inadmisión del conflicto conforme con lo dispuesto en los arts. 75 ter y quater y 75 quinquies.1 LOTC.

c) Se reflexiona seguidamente sobre la «indeterminación de los preceptos impugnados por los ayuntamientos». Al respecto se indica que «dejando aparte a los Ayuntamientos que recurren exclusivamente la disposición adicional cuarta ... el resto de corporaciones se limita a impugnar genéricamente la Ley de Cantabria 2/2004, de 27 de septiembre, del plan de ordenación del litoral, sin precisar qué extremos de la misma reputan contrarios a la autonomía local», de modo que los plenarios han delegado en el letrado municipal el ejercicio de una función capital como es la identificación de las normas con rango de ley que reputan vulneradoras de la autonomía local constitucionalmente garantizada (se citan en apoyo de esta tesis las SSTC 42/1985 y 61/1997). No obstante, ha sido la representación letrada de las corporaciones la que ha decidido qué preceptos específicos habían de impugnarse con carácter subsidiario, para la eventualidad de que se desestimase la pretensión principal de anulación de la Ley 2/2004.

Los Ayuntamientos de Santander, Arnauero y El Astillero sí argumentan sucintamente la impugnación de algunos aspectos controvertidos del plan de ordenación del litoral, pero «basta una simple lectura de los acuerdos para comprobar que no se hace ninguna alusión en los mismos a aspectos que luego sí se han impugnado por su representación letrada». Concretamente, ninguna de las corporaciones locales cuestiona la regulación contenida en el art. 56 respecto de los planes especiales para el desarrollo de las actuaciones ambientales estratégicas de reordenación, ni efectúa alusión a los planes previstos en el art. 57 para las actuaciones estratégicas ambientales o a la modificación de la Ley de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria llevada a cabo por la disposición adicional cuarta. Dicho de otro modo, ninguno de los municipios costeros controvierte esta disposición adicional por considerarla contraria a la autonomía local. Por el contrario, ciertos extremos mencionados en los acuerdos plenarios de estos ayuntamientos (v.gr., adquisición de terrenos litorales con cargo al erario municipal) no son objeto de posterior impugnación por el letrado municipal.

A ello se añaden discordancias evidentes entre los informes emitidos por los letrados municipales y los acuerdos adoptados por las corporaciones locales en pleno. De donde se colige «que por la representación letrada de los citados ayuntamientos (Santander, Meruelo, Piélagos, Valdáliga, Ribamontán al Monte y Marina de Cudeyo) se ha producido una inadmisibles asunción de las atribuciones que la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional les reconoce a las corporaciones locales, que han hecho dejación de las mismas en favor de aquél. Tal vicio repercute en la admisibilidad del conflicto planteado, lo que debe conducir, derechamente, a la inadmisión o, cuando menos, la desestimación del mismo en lo que a la impugnación promovida por tales ayuntamientos se refiere». A lo que se añade que si se inadmite el conflicto planteado por los municipios antes citados, dejaría de satisfacerse el quórum requerido por el art. 75 ter.b) LOTC.

En cuanto a los municipios que solo recurren la disposición adicional cuarta de la Ley, toda vez que los ayuntamientos de Santander, Meruelo, Piélagos, Valdáliga, Ribamontán al Monte y Marina de Cudeyo no han adoptado válidamente sus acuerdos sobre la impugnación de esta disposición adicional, tampoco se cumplen los requisitos de legitimación del art. 75 ter.b) LOTC, por lo que procedería, siempre en opinión de la representación letrada del Gobierno de Cantabria, la inadmisión del conflicto en este punto. Se defiende, por todo ello, la inadmisión del conflicto en defensa de la autonomía local en lo que se refiere a la impugnación de los arts. 45.2; 45.5 en relación con el art. 47.3; 48.1 a), b) y c) y 48.3 a); 50; 51.3; 54; 55; 56 y 57 y la disposición adicional cuarta de la Ley del Parlamento de Cantabria 2/2004.

d) Concluida la exposición de los «fundamentos jurídico procesales», se aborda la de los «fundamentos jurídico materiales», que arranca con la relativa al examen de los títulos competenciales que amparan la Ley del Parlamento de Cantabria 2/2004: ordenación del territorio —con apoyo en la Carta europea de la ordenación del territorio y en las SSTC 36/1994 y 14/2004—, urbanismo —con especial atención a las SSTC 61/1997 y 159/2001—, medio ambiente —con cita extensa de la STC 306/2000—, vivienda y otros títulos sectoriales.

Seguidamente, y tras analizar el «contenido y alcance de la garantía institucional de la autonomía local», la representación procesal del Gobierno de Cantabria se detiene a considerar «el respeto a la autonomía local en la elaboración de la Ley 2/2004», que es una verdadera ley, por lo que debe partirse de la premisa de la imposibilidad de trasladar al ámbito legislativo el modo de argumentar frente a decisiones administrativas. De modo que aun cuando en la tramitación de la ley no se hubieran satisfecho las previsiones de la Ley de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria (arts. 16 y 17) o de la Ley de bases de régimen local (art. 58.2), ello no merecería reproche de inconstitucionalidad. Por más defectos que concurren en la redacción de los anteproyectos o proyectos de ley, el texto normativo resultante tras la tramitación parlamentaria será una auténtica ley, dotada de la legitimidad democrática derivada de la representatividad de que gozan los miembros de las Cámaras legislativas.

Dicho esto, la representación procesal del Gobierno de Cantabria defiende que en la elaboración de la ley se ha seguido el procedimiento por el propio legislador autonómico en la Ley de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo: la Consejería competente recabó los informes previstos en el art. 16 b) de esta ley; una vez aprobado el texto por la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo, se sometió a información pública y audiencia singularizada de los municipios por un plazo de dos meses; aprobado el texto nuevamente por la Comisión, se remitió a la Consejería, que lo elevó al Gobierno para su aprobación como proyecto de ley y posterior envío al Parlamento. Lo que no exige la Ley de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria ni ninguna otra norma, empezando por la propia Constitución, es la realización de una nueva fase de audiencia tras la aprobación inicial, previsión que, además, carecería, según destaca el dictamen emitido por el Consejo de Estado el 3 de febrero de 2005, de fundamento cabal por ser contraria a la esencia misma del procedimiento legislativo democrático. La representación procesal del Gobierno de Cantabria expone seguidamente y con cierto pormenor las modificaciones introducidas en el texto del anteproyecto entre la aprobación inicial y la provisional. Tras lo cual niega tajantemente la aplicación analógica del procedimiento de los planes generales de ordenación urbana a la elaboración y aprobación de proyectos y anteproyectos de leyes y su posterior tramitación parlamentaria «y, en concreto, la necesidad de duplicar el trámite de información pública y audiencia a los municipios afectados cuando se hubieran producido modificaciones sustanciales en su texto tras la aprobación inicial». Y ello porque «a diferencia de lo que ocurre en la tramitación de disposiciones administrativas [art. 105 a) CE], ni existe una exigencia constitucional al respecto ni existe fundamento para su requerimiento dada la

legitimidad democrática del producto normativo resultante y la garantía de debate suficiente a través del procedimiento legislativo parlamentario.»

e) La representación letrada del Gobierno de Cantabria califica al plan de ordenación del litoral «como norma de ordenación territorial y no solo de protección del litoral» y destaca que es incorrecto oponer los términos ordenación y protección toda vez que la protección del litoral y del territorio requiere la adopción de normas que ordenen el crecimiento urbanístico y no solo normas que prohíban determinados usos. Esa función ordenadora está contemplada en la propia Ley de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria (disposición adicional cuarta). A este propósito, la Ley de aprobación del plan de ordenación del litoral realiza una primera gran zonificación territorial distinguiendo entre el área de protección y el área de ordenación. Si entre la ordenación del territorio, entendida, como lo hace la Ley de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria, como la «expresión espacial de la política económica, social y ambiental» de una sociedad y el urbanismo «ordenación de la ciudad» en los términos de la STC 61/1997, discurre una línea de continuidad, no se pueden establecer soluciones de continuidad artificiosas. Consecuentemente, «es de todo punto evidente que el POL ha de incluir entre sus determinaciones las relativas al grado de expansión o crecimiento urbanístico de las áreas en que se ordena o clasifica el territorio». Por ello, el Gobierno de Cantabria niega que el plan vulnere la autonomía municipal por el solo hecho de contener criterios de ordenación de las zonas que delimita y no limitarse, como proponen los promotores del conflicto, a fijar criterios de protección.

En cuanto al ámbito territorial afectado por el plan, se recuerda que en la Ley de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria se identifica como tal el «correspondiente a los 37 municipios costeros» (apartado quinto de la disposición adicional cuarta), no solo lo que pueda considerarse la zona costera de estos municipios. Aun en la hipótesis de que se hubiera excedido el ámbito territorial previsto por la Ley 2/2001, este solo hecho no convertiría a la ley impugnada (Ley 2/2004) en inconstitucional. Las discrepancias entre estas dos leyes autonómicas habrán de resolverse conforme a los principios generales de prelación de normas, en particular mediante la aplicación del aforismo *lex posterior derogat anterior*.

f) Se defiende a continuación la constitucionalidad de los arts. 45.2, 47.2, 48, 45.5, 47.3 y 50 de la Ley aprobatoria del plan de ordenación del litoral. Como punto de partida, subraya la representación procesal del Gobierno de Cantabria que la decisión sobre por dónde y cómo crecen las ciudades está en manos de los correspondientes ayuntamientos, siempre dentro del respeto a las exigencias que marcan las leyes estatales y autonómicas, entre ellas la impugnada. Al respecto destaca que «no sólo es lógico, sino inevitable, que una Ley de ordenación territorial como es la Ley 2/2004 que nos ocupa incluya entre sus determinaciones cuestiones que inciden en aspectos urbanísticos (crecimiento de los municipios, capacidad de acogida, pautas de conservación, criterios de integración social con los mínimos de viviendas protegidas, etc.). Todo ello forma parte de la lógica misma de la ordenación territorial pues sin la proyección de los criterios genéricos al plano más concreto del municipio, aquella dejaría de ser una política para convertirse en una serie de principios informadores sin virtualidad jurídica destacada».

El art. 45 no coarta absolutamente la libertad municipal cuando fija criterios generales a seguir en el desarrollo urbanístico, en particular la previsión contenida en su apartado segundo, de que dicho desarrollo promueva la continuidad de la trama preexistente. Esta exigencia, coincidente con la establecida en el art. 33.2 de la Ley de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria, no impone un modelo urbano predeterminado y cerrado, sino que se limita a fijar un criterio de ordenación del crecimiento urbanístico adecuado para la protección del litoral. Lo mismo se dice del art. 47.2, que prevé que los municipios establezcan

una «ordenación integral» para los desarrollos urbanísticos, sin perjuicio de su eventual aplicación inadecuada en casos concretos.

En el art. 48 se establecen los criterios orientadores del crecimiento urbanístico en las áreas denominadas «modelo tradicional» en las que la protección del entorno reclama unas reglas generales dentro de las que ha de moverse el planificador municipal. Frente a lo sostenido en el dictamen emitido por el Consejo de Estado a petición de los municipios promotores de este conflicto, el acento no debe ponerse en el carácter más o menos concreto de las restricciones, pues ello evoca la existencia de intereses locales, autonómicos y estatales como parcelas separadas, algo que contradice frontalmente la existencia misma de los estándares urbanísticos que fijan las leyes del suelo. La prohibición de urbanizaciones aisladas en determinadas zonas y la apuesta por el crecimiento hacia las zonas más alteradas, peor conservadas, representan instrumentos para la protección del medio ambiente, dirigidos a orientar el desarrollo urbanístico ordenando el territorio.

Los arts. 45.5 y 47.3 incorporan determinaciones relativas a las viviendas sujetas a regímenes de protección pública. El primero de ellos no impone la existencia de viviendas sujetas a un régimen de protección pública si los municipios optan por no clasificar nuevo suelo residencial, sino que establece su existencia necesaria, en un 35 por 100, solo para el caso de que amplíen el suelo residencial. La Ley plasma así territorialmente una política de vivienda de la Comunidad Autónoma, identificando el valor estratégico de ciertas áreas con indudable incidencia en la distribución de la población.

El art. 50, en fin, deja un amplio margen de libertad al planificador urbanístico en la zonificación del área no litoral, pues no le exige que aplique las figuras introducidas para el área litoral sino que únicamente le impone la necesidad de tener en cuenta los criterios fijados en el plan de ordenación del litoral para identificar las áreas que urbanísticamente defina el planeamiento urbanístico general.

g) La representación procesal del Gobierno de Cantabria defiende seguidamente la constitucionalidad de la regulación de las actuaciones integrales estratégicas y los proyectos singulares de interés regional (arts. 51.3, 54, 55, 56 y 57). En primer lugar señala que en el escrito rector de este proceso solo se aportan argumentos para defender la pretensión de nulidad de los arts. 51.3, 54 a) y 56, pero nada se dice sobre los arts. 55 y 57, que, por tanto, habrán de quedar fuera del enjuiciamiento del Tribunal. Además, subraya que la ley impugnada se limita a introducir escasas novedades en la regulación de estos instrumentos de planeamiento que figura en la Ley de ordenación territorial y de régimen urbanístico del suelo de Cantabria, cuya constitucionalidad no ha sido discutida. Así sucede, destacadamente, con los planes especiales. En tercer lugar, hace hincapié en que los planes sectoriales de interés regional son instrumentos de ordenación territorial con los que se desarrollan actividades que exceden de las posibilidades ordinarias de los entes locales, siendo perfectamente posible que la iniciativa para su formulación provenga de un particular o de los mismos municipios.

Tras recordar la regulación de los proyectos sectoriales de interés regional y de los planes especiales contenida en la Ley de ordenación territorial y de régimen urbanístico del suelo de Cantabria, que no se habría visto afectada por la aprobación de la Ley del plan de ordenación del litoral, destaca el Gobierno de Cantabria que la ley recurrida permite la elaboración de proyectos sectoriales para desarrollar actuaciones estratégicas productivas y ambientales. Se trata de una nueva regulación amparada en materiales competenciales de titularidad autonómica que permiten a la Comunidad Autónoma «no solo planificar y ordenar los distintos usos del suelo, sino también ... afrontar determinadas actuaciones en los ámbitos materiales

comprendidos en las competencias enunciadas». A lo que se añade que «no puede merecer reproche alguno de inconstitucionalidad por vulneración de la autonomía local la regulación de un plan de ordenación territorial que no es sino un instrumento al servicio de otras políticas sectoriales respecto de las que los municipios carecen de potestad normativa alguna.» No es inconstitucional la decisión adoptada por el legislador de ampliar los fines de los proyectos sectoriales, con independencia de que las actuaciones concretas incurran en alguna causa de ilegalidad. En particular, porque los proyectos sectoriales deberán cumplir, en todo caso, el requisito de ser de interés regional.

La posibilidad de emplazar las actuaciones previstas en los proyectos sectoriales en cualquier suelo «con independencia de su clasificación urbanística» [arts. 54 a) y 56] es otro supuesto de sucesión de normas en el tiempo que se ha concretado en la reforma del art 26 de la Ley de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria llevada cabo por la disposición adicional cuarta de la Ley del plan de ordenación del litoral. Esta reforma legal sitúa el problema en el plano de la relación jerárquica entre planes, que ha de resolverse dando preferencia al plan supramunicipal por ser prevalente el interés que trasciende el local. Tampoco aprecia el Gobierno de Cantabria vulneración alguna de la legislación básica estatal en la materia: la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones.

h) Con respecto a la disposición adicional cuarta, se rechaza su pretendida nulidad por no haberse dado audiencia a los municipios en el procedimiento de aprobación de esta disposición adicional, fruto de una enmienda parlamentaria, pues se trata de una manifestación del derecho de enmienda de los parlamentarios autonómicos. Por lo que hace a la inclusión de la implantación de viviendas sometidas a algún régimen de protección público como objeto de los proyectos singulares de interés regional, se trata de un ejercicio de la competencia exclusiva autonómica sobre vivienda, no representa ninguna novedad destacable en el panorama del Derecho regional comparado y no supone prescindir por completo de la participación municipal en el procedimiento de elaboración de los proyectos singulares de interés regional que tenga este objeto. Sobre la posibilidad de que los proyectos singulares se desarrollen en suelo urbano, la impugnación parece partir de la premisa de que hay ámbitos vedados a la intervención del planificador autonómico, lo que representa una alteración del orden lógico de las cosas, pues al planificador municipal le corresponderá la ordenación de aquellos ámbitos que le atribuya el legislador autonómico: es este quien habilita a aquel y no al contrario. Acerca de la necesidad de que los proyectos singulares incluyan las infraestructuras de conexión con los sistemas generales exteriores a la actuación que resulten necesarias, se mencionan una serie de antecedentes legislativos tanto estatales como autonómicos.

7. El 12 de septiembre de 2005 se recibió en el Registro General de este Tribunal el escrito de alegaciones formuladas por los Letrados del Parlamento de Cantabria, actuando en representación de esta Cámara Legislativa autonómica.

a) Tras relatar los antecedentes y tramitación parlamentaria de la ley objeto de este proceso constitucional y exponer brevemente las tesis de los promotores del conflicto, los Letrados parlamentarios efectúan una serie de consideraciones sobre «la autonomía municipal y la Ley de Cantabria 2/2004». Estas consideraciones arrancan con el análisis del «concepto constitucional de autonomía» en el que se hace hincapié en la diferencia cualitativa de la autonomía de que gozan las Comunidades Autónomas y los entes locales. En torno al «significado y alcance de la garantía constitucional de la autonomía local», se citan algunas resoluciones de este Tribunal, en particular algunos pasajes de la STC 40/1998, de 19 de febrero, así como la Carta europea de la autonomía local, de 15 de octubre de 1985. Seguidamente, la representación letrada del Parlamento de Cantabria se refiere a «la determinación de las competencias de los entes locales por la legislación sectorial», punto en el que se hace hincapié en la

necesidad de tener presente que «la garantía institucional de la autonomía local garantiza a los entes locales un haz de competencias propias, pero la Constitución no establece ni un contenido concreto, ni cuál es el mínimo competencial que debe corresponderles», existiendo un amplio margen de configuración por el legislador que, no obstante, encuentra su límite en el derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro del asunto o materia de que se trate». La Ley del plan de ordenación del litoral respeta la autonomía local constitucionalmente garantizada en la identificación de los intereses locales y supralocales. A este respecto, los Letrados parlamentarios recuerdan diferentes pasajes de los preámbulos de las leyes de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria y del plan de ordenación del litoral en los que se pondría de relieve la voluntad del legislador cántabro de conciliar el ejercicio de las competencias autonómicas con el respeto a la autonomía local constitucionalmente garantizada.

El Parlamento de Cantabria apunta que la discrepancia con los promotores del conflicto no versa tanto sobre el contenido y alcance de la autonomía local constitucionalmente garantizada cuanto acerca de la efectividad del derecho de participación de las entidades locales en la fase pre-parlamentaria de aprobación de la Ley 2/2004. Pero no debe olvidarse que estamos ante una verdadera ley, «expresión de la voluntad del Parlamento de Cantabria en su calidad de institución de autogobierno que expresa la voluntad política del pueblo cántabro en ejercicio de la potestad legislativa que le atribuye el art. 8 del Estatuto de Autonomía para Cantabria.» La autonomía local no es una garantía absoluta ni se concreta en un haz de facultades predeterminado ni ilimitado sino que convive y está delimitada por una entidad supramunicipal, en este caso la Comunidad Autónoma de Cantabria, y por el propio Estado, que asegura el cumplimiento de los intereses generales. La Ley del plan de ordenación del litoral, en su conjunto y en las concretas regulaciones que se impugnan, viene a responder a una finalidad exclusiva e inequívocamente municipal, como es la protección del litoral, sin que quepa duda de que fijar los usos del suelo del todo el litoral entra de lleno dentro de la materia ordenación del territorio, cuyo fin es la plena cohesión e integración de la Comunidad Autónoma, su desarrollo equilibrado y la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos, objetivos que no podrían conseguirse «si cada municipio determinase de forma individual, independiente y libérrima sus propias condiciones de uso del suelo».

b) Rechazan los Letrados parlamentarios la inconstitucionalidad de toda la Ley del plan de ordenación del litoral por la pretendida omisión del trámite de información pública. En su opinión, la posición de los municipios promotores de este conflicto tiene en su origen una cierta confusión sobre la naturaleza de lo recurrido, que no es un acto administrativo sino una norma con rango de ley, lo que «viene a sustraer a la disposición legal de los errores o defectos que eventualmente puedan producirse en la tramitación administrativa del anteproyecto de ley». La insistencia de los actores en la necesidad de un nuevo trámite de audiencia previo a la introducción de algunas modificaciones sustanciales en el anteproyecto carece de apoyo en las normas integrantes del bloque de constitucionalidad; la introducción de modificaciones y alteraciones durante el trámite administrativo de redacción del anteproyecto, una vez concluida la fase de audiencia e información pública, es propia de la lógica del procedimiento administrativo, también del de redacción de un anteproyecto de ley y vendría a demostrar la eficacia del propio trámite de participación, que ha servido para modificar el texto inicial. Por lo demás, no se especifica cuántas veces sería necesario, en su caso, reiterar el trámite de audiencia, ni qué precepto de la Ley de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria se habría infringido al omitir este trámite.

En cuanto a las modificaciones habidas durante la tramitación parlamentaria, se destaca que «los parlamentarios no hicieron más que ejercer el derecho de enmienda consustancial al procedimiento legislativo, conforme a lo dispuesto en el Reglamento del Parlamento de Cantabria». Rechazan igualmente los Letrados parlamentarios los alegatos relativos a la falta de presencia —representación— de los municipios en la Asamblea Legislativa por considerarlos un «llamamiento a la vuelta de la democracia orgánica». Asimismo, recuerdan que durante la tramitación parlamentaria ningún grupo o parlamentario a título individual, denunció deficiencias en el trámite administrativo de elaboración del plan de ordenación del litoral. Más aún, ninguno de los municipios que presuntamente no fueron oídos expresó queja, protesta o reclamación alguna al respecto, ni comunicó a la Cámara los defectos formales que les afectaban.

Los promotores del conflicto controvierten, en particular, la modificación de la Ley de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo en la disposición adicional cuarta de la Ley del plan de ordenación del litoral, siendo así que «la facultad de aprobar un proyecto tal cual lo presente el Gobierno o la de enmienda de un proyecto o proposición de ley entraría de lleno en su interna corporis, sin que se pueda controlar formalmente por parte de ningún órgano ni ente; y materialmente sólo en cuanto pudiese contrariar lo dispuesto en el bloque de la constitucionalidad». Podría incluso el Parlamento de Cantabria haber tomado en consideración una proposición de ley de aprobación del plan de ordenación del litoral y haberla tramitado como tal, en cuyo caso ninguna de las disposiciones que disciplinan la redacción del proyecto de ley del plan de ordenación del litoral sería aplicable.

Los Letrados parlamentarios señalan que «la audiencia pública de los municipios en la fase de redacción del anteproyecto no significa coelaboración de la Ley, entre la institución que representa al pueblo cántabro y los propios municipios». El plan de ordenación del litoral no es un plan urbanístico más, es una ley y tiene todas las características y la misma naturaleza que cualquier otra ley y la naturaleza de ley tiene ciertas consecuencias a efectos de este proceso: relativiza los posibles defectos que hayan podido darse en la tramitación del expediente administrativo de elaboración del anteproyecto, su fuerza activa sana los incumplimientos por el Gobierno de las disposiciones legales que regulan la redacción de un anteproyecto, y el nuevo régimen jurídico sustituye al anterior.

c) Seguidamente se refieren los Letrados parlamentarios a «las competencias de la Comunidad Autónoma de Cantabria y la Ley de Cantabria 2/2004». A este respecto examinan los títulos relativos a ordenación del territorio y urbanismo, competencia que, al decir de la representación del Parlamento de Cantabria, ampararía la totalidad de preceptos de la ley recurridos en este proceso constitucional, según se infiere tanto del articulado de la ley como de lo consignado en su preámbulo; vivienda, título respecto del cual se destaca la importancia de la doctrina sentada en la STC 152/1988, de 20 de julio; medio ambiente, en la que encontraría su sentido toda la Ley y, en concreto, muchos de los preceptos impugnados «pues a través suyo no se pretende sino proteger espacios cuya defensa corresponde a intereses supramunicipales, cuya protección sería imposible con la actuación aislada de los municipios afectados; por eso mismo se prevé la actividad planificadora y el mismo plan de ordenación del litoral es planificador».

Con respecto a las competencias ejercidas para la aprobación de las actuaciones integrales estratégicas (título IV de la Ley), se invocan los relativos a la «planificación de la actividad económica y fomento del desarrollo de Cantabria» (art. 24.14 del Estatuto de Autonomía; con cita de la STC 134/1992, de 5 de octubre), «industria» (art. 24.30 y STC 203/1992), «cultura» (art. 24.18 y SSTC 49/1984, de 5 de abril, y 106/1987, de 25 de junio), al tiempo que se apunta

a otros títulos enunciados en distintos epígrafes del art. 24 del Estatuto de Autonomía como obras públicas, investigación científica, deporte, turismo, agricultura y ganadería, o montes.

d) La parte argumentativa del escrito de alegaciones del Parlamento de Cantabria se cierra con un epígrafe rubricado «Los preceptos cuya inconstitucionalidad se reclama por el escrito de interposición del conflicto».

El art. 45.2 y 5 no impone un modelo único de desarrollo urbanístico a los municipios sino solo que estos cuiden de «velar» por la continuidad de la trama, criterio razonable para la protección del litoral y que conecta con el mandato constitucional (art. 45.2 CE) dirigido a los poderes públicos para que preserven el medio ambiente. Respecto de la delimitación de sectores para la construcción de vivienda sujeta a algún régimen de protección pública, los Letrados parlamentarios apuntan que «no se entiende muy bien cómo puede lesionar la autonomía municipal esta disposición cuando no se elimina la participación de los municipios, ni se exige que sea la calificación determinada del suelo en un sentido único. Y es que la imposición de límites a las facultades urbanísticas de los municipios no es algo prohibido constitucionalmente ... menos cuando existen intereses claramente supramunicipales en esta regulación, que se expresan mediante competencias autonómicas».

Respecto del art. 47.2, sostiene la representación del Parlamento de Cantabria que no impone una única solución urbanística al planificador municipal, si bien garantiza la existencia de un estándar mínimo de calidad de las áreas afectadas. El art. 47.3 se cita en el suplico de la demanda como impugnado, pero no se hace ninguna mención al mismo en la parte argumentativa; en todo caso, no priva a los municipios de su potestad de clasificación urbanística del suelo y se incardina en la competencia autonómica en materia de vivienda, cuyo ejercicio precisará el establecimiento de porcentajes mínimos de edificación que habrán de cumplir los municipios.

Idéntica argumentación se extiende al art. 48 de la Ley del plan de ordenación del litoral, que introduce una regulación ordenadora de los crecimientos urbanísticos en el área de modelo tradicional. Se trata de un tipo de espacio muy común en Cantabria y que posee un especial valor por su interés ambiental, ecológico y etnográfico. Tras exponer el contenido del precepto, señalan los Letrados parlamentarios que «en toda esta regulación se puede observar que hay un claro, perceptible y sensible interés supramunicipal, que se manifiesta en el ejercicio de varias competencias autonómicas, reconocidas por el propio Dictamen del Consejo de Estado».

Otro tanto podría afirmarse del art. 50, que establece el régimen jurídico del área no litoral, en la cual los planeamientos determinarán las distintas áreas en función de su capacidad de carga, sin imponer un modelo urbano predeterminado.

Defiende el Parlamento de Cantabria la constitucionalidad de la regulación de las actuaciones integrales estratégicas. El art. 51.3 contempla la aprobación de actuaciones integrales en el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma. El art. 54 introduce algunas particulares, como la inclusión de infraestructuras de conexión con los sistemas generales exteriores a la actuación que resulten necesarias y la declaración implícita de interés regional de su aprobación, ambos extremos basados en la concurrencia de intereses supramunicipales y en cuanto a la suficiencia de la audiencia a los municipios en el trámite de elaboración, se remite el Parlamento de Cantabria a las SSTC 159/2001 y 51/2004. El art. 56 no impone ningún modelo urbanístico a los municipios afectados. Además de dejar constancia de la ausencia de argumentación específica relativa al art. 55, cuya anulación se postula en el suplico de la

demanda, se hace hincapié en que la Ley recurrida ha priorizado determinados sectores por considerarlos indispensables para el ordenado crecimiento de Cantabria, lo que constituye un interés supramunicipal legitimador de la acción autonómica.

Con respecto a la disposición adicional cuarta, insisten los Letrados parlamentarios en la idoneidad del cauce seguido para la reforma de la Ley de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria a la vista del rango único de las leyes autonómicas y en atención a la observancia de todos los trámites esenciales del procedimiento parlamentario. Además, destacan que la disposición adicional cuarta de la Ley es una norma cierta, precisa y publicada, lo que destierra cualquier duda sobre su idoneidad de acuerdo con la doctrina sentada en la STC 99/1987.

La representación letrada del Parlamento de Cantabria concluye su escrito de alegaciones interesando la desestimación íntegra del presente conflicto en defensa de la autonomía local.

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

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente conflicto en defensa de la autonomía local coincide en su objeto con el recurso de inconstitucionalidad núm. 7826-2004, interpuesto por más de cincuenta senadores del Grupo Parlamentario Popular, ya que en ambos se interesa la anulación total de la Ley del Parlamento de Cantabria 2/2004, de 27 de septiembre, del plan de ordenación del litoral, y, subsidiariamente, de algunos de sus preceptos. Tanto en aquel como en este proceso, las representaciones procesales del Gobierno y del Parlamento de Cantabria se han opuesto a las pretensiones anulatorias deducidas por los actores.

Como no podía ser de otro modo, atendiendo a esa coincidencia y en la medida en que la misma afecte a los aspectos sustantivos que plantea el proceso constitucional que ahora nos ocupa, para su resolución habremos de tener presente, y reiterar su doctrina en lo que proceda, la STC 57/2015, de 18 de marzo, dictada en el recurso de inconstitucionalidad 7826-2004.

2. Antes de examinar el fondo de las pretensiones deducidas en este proceso constitucional debemos superar los obstáculos procesales alzados por la representación procesal del Gobierno de Cantabria en su escrito de alegaciones. Al respecto, conviene recordar que, según se ha expuesto con mayor detalle en los antecedentes de esta Sentencia, el Ejecutivo autonómico ha opuesto tres excepciones a la admisión del presente conflicto en defensa de la autonomía local.

a) La primera de ellas trasciende al caso concreto y alcanza a la regulación misma del proceso constitucional a cuyo través se han deducido las pretensiones anulatorias de la totalidad o parte de la Ley del plan de ordenación del litoral pues la representación letrada del Gobierno de Cantabria invoca la inconstitucionalidad del conflicto en defensa de la autonomía local en la regulación que del mismo se contiene en el capítulo IV del título IV de la Ley Orgánica de este Tribunal Constitucional (LOTC), integrado por los arts. 75 bis a 75 quinquies, que fueron introducidos en la LOTC por la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril.

La línea argumental de este «fundamento jurídico procesal», tal y como los denomina la propia representación letrada del Gobierno de Cantabria, se asienta sobre el presupuesto de que la Constitución, si bien habilita en su art. 161.1 d) al legislador para que pueda configurar nuevos procesos que hayan de sustanciarse ante este Tribunal Constitucional, no le autoriza a ese mismo legislador para que, al albur de dicha habilitación, altere los procesos constitucionales ya diseñados en las letras a), b) y c) del art. 161.1 CE. En palabras de esa misma representación procesal, ello «supondría, no ya la atribución de nuevas “materias” (procesos), sino la modificación de las reglas que la Constitución contiene sobre los procesos constitucionales que ella misma contempla».

Pues bien, planteada la cuestión en estos términos, debemos recordar que tal cuestión ya fue resuelta en la primera de las Sentencias dictadas por este Tribunal Constitucional en un conflicto en defensa de la autonomía local: La STC 240/2006, de 20 de julio, FJ 1, en la que constatamos que «estamos efectivamente ante un nuevo proceso constitucional, pues, dada su configuración, no puede entenderse como una nueva modalidad, ni de alguno de los procesos a los que se hace referencia en los epígrafes a), b) y c) del art. 161.1 CE, ni del contemplado en el art. 161.2 CE. Tampoco puede considerarse una variante de ninguno de los procedimientos que, al amparo del epígrafe d) del art. 161.1 CE, han sido creados por las “leyes orgánicas” y hoy forman parte de la jurisdicción constitucional en nuestro Ordenamiento. La Ley Orgánica 7/1999 ha procedido a su creación y regulación amparándose precisamente en la cláusula del art. 161.1 d) CE, que habilita al legislador orgánico para atribuir a la jurisdicción del Tribunal Constitucional la competencia para conocer “de las demás materias” no contempladas en los preceptos constitucionales siempre que dicha atribución no se haga contra la Constitución». La doctrina allí fijada, luego reiterada en la STC 47/2008, de 11 de marzo, FJ 1, conduce a la desestimación de este primer y capital óbice procesal opuesto por la representación letrada del Gobierno de Cantabria a la admisión y resolución del presente conflicto en defensa de la autonomía local.

b) Como segunda causa de inadmisión se denuncia la falta de un acuerdo plenario por las corporaciones locales promotoras del conflicto adoptado con posterioridad a la emisión del dictamen, en este caso por el Consejo de Estado, y en el que se ratifique la voluntad impugnatoria plasmada en el único acuerdo consistorial que ha aportado la representación letrada de los municipios actores en este proceso constitucional. El Gobierno de Cantabria sostiene la necesidad de que las corporaciones locales afectadas adopten dos acuerdos plenarios: el de iniciar la tramitación del conflicto en defensa de la autonomía local (art. 75 ter.2) y el del planteamiento del conflicto ante el Tribunal Constitucional (art. 75 quater.2). Comoquiera que ese segundo acuerdo no se ha adoptado por ninguno de los municipios promotores del conflicto, habría de acordarse, siempre en opinión del Ejecutivo autonómico, la inadmisión del conflicto de conformidad con lo dispuesto en los arts. 75 ter, 75 quater y 75 quinquies.1 LOTC.

Tampoco esta causa de inadmisión puede prosperar pues ha de negarse la premisa mayor sobre la que asienta el silogismo jurídico construido por la representación letrada del Gobierno de Cantabria para sostener el motivo de inadmisión que examinamos. En efecto, el art. 75 ter LOTC únicamente exige la adopción de un acuerdo plenario de las corporaciones locales —que, además, habrá de ser aprobado por la mayoría absoluta del número legal de sus miembros— «para iniciar la tramitación de los conflictos en defensa de la autonomía local» (apartado segundo del citado precepto), actividad distinta a la formalización o planteamiento del conflicto, a la que se hace referencia en los arts. 75 ter.3 y 75 quater.2 LOTC, sin exigir respecto de esta la adopción previa de un acuerdo por el órgano colegiado de gobierno de las correspondientes entidades locales. Es por ello que este Tribunal ha podido rechazar en la reciente STC 95/2014, de 12 de junio, las causas de inadmisión que se opusieron a

un conflicto en defensa de la autonomía local planteado por el Ayuntamiento de Covalada (Soria) en relación con la Ley de las Cortes de Castilla y León 1/2010, de 2 de marzo, de declaración del parque natural de Laguna Negra y circos glaciares de Urbión, que, tras la recepción en el citado municipio del dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León solicitado en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 75 ter.3 LOTC, se acordó, por decreto de Alcaldía, «continuar la tramitación iniciada y plantear el conflicto en defensa de la autonomía local» (FJ 4). Según se disciplina en los arts. 75 ter y 75 quater LOTC, la formalización o planteamiento del conflicto en defensa de la autonomía local «se integra de dos actuaciones: solicitud de dictamen al órgano consultivo correspondiente, que se configura como requisito previo a la formalización del conflicto y deberá efectuarse en el plazo de tres meses desde el día de la publicación, y la posterior formalización del conflicto, que habrá de efectuarse en el plazo de un mes desde la recepción del citado dictamen» (STC 95/2014, de 12 de junio, FJ 4), actuaciones que no comprenden ni precisan del acuerdo del pleno de la corporación o corporaciones locales promotoras del conflicto.

c) El tercer óbice de procedibilidad, siquiera sea sólo parcial, como seguidamente se verá, hace referencia a lo que la representación procesal del Gobierno de Cantabria denomina «indeterminación de los preceptos impugnados por los ayuntamientos» pues, dejando al margen aquellas entidades locales que controvierten exclusivamente la disposición adicional cuarta de la Ley del plan de ordenación del litoral, el resto de corporaciones se habría limitado, al decir del Ejecutivo autonómico, «a impugnar genéricamente la Ley de Cantabria 2/2004, de 27 de septiembre, del Plan de Ordenación del Litoral, sin precisar qué extremos de la misma reputan contrarios a la autonomía local». De este modo, los plenos de los municipios actores habrían delegado en los letrados consistoriales el ejercicio de una función capital, cual es la identificación de las normas con rango de ley que reputan vulneradoras de la autonomía local constitucionalmente garantizada, o al menos de aquellas cuya nulidad se postula con carácter subsidiario, para el supuesto de que no prospere la impugnación global y conjunta de la Ley autonómica interesada como pretensión principal.

A este respecto, el Ejecutivo autonómico señala que de la lectura de las certificaciones de los acuerdos plenarios de inicio de este conflicto en defensa de la autonomía local expedidas por los correspondientes Secretarios de Ayuntamiento puede inferirse la clara voluntad de impugnar el conjunto de la Ley del plan de ordenación del litoral por vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada. Pero lo que no puede hacerse es extender esa voluntad a la impugnación de los concretos preceptos controvertidos subsidiariamente en este proceso constitucional, en particular los arts. 56 y 57 de la Ley, o, de manera más notoria, la disposición adicional cuarta. Siempre según la tesis defendida por la representación letrada del Gobierno de Cantabria, seis de los once municipios costeros que controvierten la totalidad de la Ley (Santander, Meruelo, Piélagos, Valdáliga, Ribamontán al Monte y Marina de Cudeyo) no habrían manifestado voluntad alguna de impugnar su disposición adicional cuarta. La constatación de este hecho determinaría la inadmisión del conflicto promovido por estos municipios en cuanto atañe específicamente a la meritada disposición adicional y conduciría, al dejarse de satisfacerse el requisito de quórum contenido en el art. 75 ter.b) LOTC, a la inadmisión del conflicto frente a la reseñada disposición adicional.

Tampoco este óbice ha de ser acogido. Por lo que se refiere a los once municipios que han promovido conflicto en defensa de la autonomía local en relación con la totalidad de la Ley del plan de ordenación del litoral y, subsidiariamente, respecto de algunos de sus preceptos, nos encontramos con certificaciones de contenido muy diverso. Así, las certificaciones provenientes de los Ayuntamientos de Arnuero y Meruelo incluyen la totalidad del acuerdo adoptado, mientras que las procedentes de los Ayuntamientos de Limpias, Marina de Astillero, Cudeyo, Ribamontán al Mar, Piélagos, Santander y Valdáliga únicamente contienen su parte

dispositiva; las certificaciones aportadas por los Ayuntamientos de Bareyo y Ribamontán al Monte se refiere específicamente al debate habido entre los concejales integrantes del pleno de la corporación. Por su parte, si bien las certificaciones remitidas por los seis municipios que únicamente controvierten la disposición adicional cuarta de la Ley del Parlamento de Cantabria 2/2004 suelen hacer mención de este precepto legal, no debemos dejar de señalar que en la procedente del Ayuntamiento de Entrambasaguas únicamente se reseña que en la sesión celebrada el 1 de diciembre de 2004 se presentó una moción sobre interposición del conflicto en defensa de la autonomía local, que fue aprobada «en su integridad, por siete votos a favor del “P.P. y AA.VV.–Cantabria” y cuatro votos en contra del “P.S.O.”, dicho quórum representa la mayoría absoluta de sus miembros».

Pero, por encima de las diferencias apreciables en las certificaciones correspondientes a los acuerdos adoptados por el primer grupo de municipios, esto es, aquel al que se contrae el motivo de inadmisión que nos ocupa, cabe subrayar la existencia de dos elementos comunes especialmente relevantes: En primer lugar, podemos observar que todos los municipios adoptaron acuerdos idénticos en su contenido, con independencia de que los comunicaran a este Tribunal en su contenido íntegro o solo por referencia a la parte dispositiva. Esta es la conclusión que se induce de la absoluta identidad de esa parte dispositiva de todos los acuerdos, identidad que parece legítimo extender a la parte argumentativa o expositiva de los acuerdos municipales. En segundo lugar, que en esa parte argumentativa se exponen, acaso sin demasiada precisión conceptual y terminológica, las razones en virtud de las cuales los diferentes municipios consideran contraria a la autonomía municipal constitucionalmente protegida tanto la Ley del Parlamento de Cantabria 2/2004, de aprobación del plan de ordenación del litoral, como algunos de sus contenidos normativos, en particular las referencias a las actuaciones integrales estratégicas y a los proyectos singulares de interés regional, referencias que incluyen, lógicamente, el tratamiento dispensado a estos instrumentos de planeamiento supramunicipal por la disposición adicional cuarta de la Ley recurrida. Siendo ello así y en aras de la salvaguarda del principio de proporcionalidad en la interpretación de los requisitos legales que disciplinan el acceso de los entes locales al conflicto en defensa de la autonomía local, no procede acoger esta causa de inadmisión.

3. Al igual que sucediera en el conflicto en defensa de la autonomía local resuelto por la STC 121/2012, de 5 de junio, se da en este la circunstancia de que los municipios actores han procedido a la acumulación de dos motivos: el primero de ellos se dirige de manera principal contra la totalidad de la Ley del Parlamento de Cantabria 2/2004, de 27 de septiembre, del plan de ordenación del litoral, y subsidiariamente frente a algunos de sus preceptos, en tanto que el segundo tiene por objeto exclusivo la disposición adicional cuarta de este texto legal, que reforma el art. 26 de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria. Obviamente, debemos enjuiciar en primer lugar la pretensión impugnatoria dirigida contra la totalidad de la Ley autonómica recurrida pues su eventual estimación tornaría innecesario el examen de las impugnaciones dirigidas de manera singularizada frente a distintos preceptos de la misma Ley.

Sostienen a este respecto los once municipios que controvierten la totalidad de la Ley del plan de ordenación del litoral que esta habría vulnerado la autonomía que tienen constitucionalmente reconocida porque en la fase pre-parlamentaria de elaboración del texto legal únicamente medió un trámite de audiencia a los municipios afectados, siendo así que ese trámite debiera haberse repetido tras la introducción en el texto del anteproyecto de ley de algunas modificaciones sustanciales.

Las representaciones procesales del Gobierno y del Parlamento de Cantabria rechazan los planteamientos defendidos por los once municipios que impugnan la totalidad de la Ley

del plan de ordenación del litoral. En particular, subrayan que esta norma es una ley lo que hace imposible aplicarle categorías y métodos de análisis habituales en el ámbito de las disposiciones administrativas. Ambas instituciones autonómicas hacen hincapié en que la elaboración del texto legal, en particular del proyecto remitido en su día por el Gobierno al Parlamento, se atuvo estrictamente a las previsiones en su día establecidas por el propio legislador autonómico en la Ley de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria.

4. Este motivo impugnatorio de la Ley del Parlamento de Cantabria 2/2004, de 27 de septiembre, del plan de ordenación del litoral, ya fue esgrimido por los senadores que interpusieron el recurso de inconstitucionalidad 7826-2004 y desestimado por nuestra STC 57/2015, cuyo pronunciamiento en este punto debemos reiterar ahora.

Hemos dicho en el fundamento jurídico 6 de la STC 57/2015 que para dar respuesta a este motivo impugnatorio es preciso recordar, como ya hicieramos en la reciente STC 132/2014, de 22 de julio, con cita expresa, entre otras y destacadamente, de la ya citada STC 240/2006, que la autonomía local reconocida en los arts. 137, 140 y 141 CE, «se configura como una garantía institucional con un contenido mínimo que el legislador debe respetar y que se concreta, básicamente, en el “derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias. Para el ejercicio de esa participación en el gobierno y administración en cuanto les atañe, los órganos representativos de la comunidad local han de estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autonómica es posible (STC 32/1981, FJ 4)”, (STC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 39). Tal como declaramos en la STC 159/2001, de 5 de julio, FJ 5, se trata de una noción muy similar a la que luego fue acogida por la Carta Europea de la Autonomía Local de 1985 (ratificada por España en 1988), cuyo art. 3 (“Concepto de la autonomía local”) establece que “por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes” ... Más allá de este límite de contenido mínimo que protege la garantía institucional la autonomía local “es un concepto jurídico de contenido legal, que permite configuraciones legales diversas, válidas en cuanto respeten aquella garantía institucional. Por tanto en relación con el juicio de constitucionalidad sólo cabe comprobar si el legislador ha respetado esa garantía institucional”.» (FJ 5).

Añadíamos entonces, y reiteramos ahora, que en esta misma línea, la STC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 39, puso de relieve que ese «derecho de intervención en los asuntos de su competencia forma, por tanto, el núcleo primigenio de la autonomía local. No obstante, este Tribunal ha señalado igualmente que la Constitución no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y que no cabe hablar de “intereses naturales de los entes locales” (STC 32/1981), sino que, “más allá de este límite de contenido mínimo que protege la garantía institucional, la autonomía local es un concepto jurídico de contenido legal, que permite, por tanto, configuraciones legales diversas, válidas en cuanto respeten aquella garantía institucional” (STC 170/1989, fundamento jurídico 9), de manera que corresponde al legislador la determinación concreta del contenido de la autonomía local, respetando el núcleo esencial de la garantía institucional de dicha autonomía (SSTC 259/1988, 214/1989 y 46/1992) y sin romper con la “imagen comúnmente aceptada de la institución que, en cuanto formación jurídica, viene determinada en buena parte por las normas que en cada momento la regulan y la aplicación que de las mismas se hace” (STC 32/1981, fundamento jurídico 3)».

A renglón seguido y tras recordar que el art. 2.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de bases del régimen local (LBRL) establece que «para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las Entidades Locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad Local, de conformidad con los principios de descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia, y con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.», señalamos en la STC 57/2015, FJ 6, que, indudablemente, «entre los asuntos de interés de los municipios y a los que por tanto se extienden sus competencias, figuran, de acuerdo por lo dispuesto en la normativa básica estatal, tanto el urbanismo [art. 25.2 a) LBRL, en la redacción dada al mismo por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local] como el medio ambiente [art. 25.2 b) LBRL]. Ambas materias competenciales han sido específicamente invocadas por los recurrentes en defensa del alegato impugnatorio que ahora nos ocupa».

Sentadas estas premisas, en esa misma STC 57/2015 hemos dicho:

«En este caso importa reseñar que, en virtud de lo dispuesto en el art. 24.3 de su Estatuto de Autonomía, la Comunidad Autónoma de Cantabria ha asumido competencia exclusiva — exclusividad que ha de interpretarse a la luz de la doctrina sintetizada, entre otras, en las SSTC 40/1998, FJ 29, y 46/2007, de 1 de marzo, FJ 3— en materia de “ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda” y de desarrollo legislativo y ejecución sobre “protección del medio ambiente y de los ecosistemas” (art. 25.7 de ese mismo texto estatutario). Ambas competencias tienen un marcado carácter transversal u horizontal, como puso de relieve este Tribunal en la STC 8/2012, de 18 de enero, FJ 3.

Como quiera que la competencia sobre ordenación territorial “tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que puede destinarse el suelo o espacio físico territorial” (STC 77/1984, de 3 de julio, FJ 2), definición objetiva que podemos extender a la competencia autonómica sobre ordenación del litoral, y toda vez que ese mismo es el objeto de la Ley de ordenación del litoral aquí controvertida, puede resultar pertinente comprobar qué mecanismos ha dispuesto el propio legislador autonómico cántabro para garantizar el derecho de los municipios —aquí, los ubicados en la franja del litoral— a intervenir en los asuntos de su interés. Al respecto, los senadores recurrentes invocan de manera específica los arts. 16 y 17 de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria, aplicables al plan de ordenación del litoral por mor de lo establecido en la disposición adicional cuarta, rubricada “Plan de Ordenación del Litoral”, de la propia Ley autonómica, que equipara “a todos los efectos” el plan de ordenación del litoral con el plan regional de ordenación territorial y prevé su elaboración “de acuerdo con el procedimiento del artículo 16”.» (FJ 6)

Siguiendo con la reiteración de la doctrina contenida en la STC 57/2015, convendrá insistir ahora en que «de acuerdo con lo previsto en ese art. 16 de la Ley de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria, entre las reglas a las que se somete la formulación y aprobación del plan de ordenación del litoral figura el traslado del proyecto de plan a la Comisión Regional de Ordenación del Territorio para su aprobación inicial y su sometimiento a un trámite de información pública por plazo no inferior a dos meses, durante los cuales la Comisión “dará audiencia singularizada a ... todos los Ayuntamientos afectados” [letra c)].» Dichos ayuntamientos son los correspondientes a los 37 municipios costeros a los que se

alude en el apartado quinto de la ya citada disposición adicional cuarta, entre los que figuran, innecesario parece recordarlo, los 11 que impugnan la Ley en este proceso constitucional. Transcurrido ese plazo de consulta e información pública, «la Comisión solicitará informe a la Consejería autora del Plan acerca de lo alegado en el citado trámite. Evacuado dicho informe la Comisión aprobará provisionalmente el Plan y lo trasladará al Consejero competente en materia de ordenación territorial para su aprobación como Proyecto de Ley por el Gobierno.» [Letra d)].

Añadíamos entonces a título de corolario de nuestra argumentación, y reiteramos también ahora habida cuenta de que la reiteración resulta especialmente necesaria porque las consideraciones del Consejo de Estado a las que se hace referencia en la cita se formularon en la fase pre-procesal de formalización de este conflicto en defensa de la autonomía local:

«Así se hizo, según consigna la Comisión Permanente del Consejo de Estado en su dictamen de 3 de febrero de 2005, emitido en el expediente 16/2005, relativo con carácter previo a la formalización de conflicto en defensa de la autonomía local tramitado con el núm. 1501-2005. En dicho dictamen se recuerda que el proyecto de ley fue "aprobado inicialmente el 31 de marzo de 2004 por la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cantabria y sometido a información pública y audiencia de los Municipios costeros afectados por el Plan de Ordenación del Litoral. Algunos de ellos presentaron escritos de alegaciones oponiéndose a su aprobación y proponiendo numerosas modificaciones a su articulado. Asimismo, presentó sus alegaciones la Federación de Municipios de Cantabria. El proyecto de Ley fue aprobado provisionalmente el 19 de julio de 2004 por la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cantabria, introduciendo en el texto inicial numerosas e importantes modificaciones.»

A la vista de lo dispuesto en el art. 28 de la Ley Orgánica de este Tribunal Constitucional, no es preciso desplegar esfuerzo argumental alguno para concluir que la Ley 2/2001, de 25 de junio, de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria no puede erigirse en canon de constitucionalidad de la Ley de Cantabria 2/2004, de 27 de septiembre, del plan de ordenación del litoral. De modo que el recordatorio del pasaje del dictamen del Consejo de Estado reproducido en el párrafo anterior no tiene como fin dar respuesta al planteamiento sostenido de contrario por los parlamentarios recurrentes sino poner de manifiesto que no se advierte siquiera un inadecuado cumplimiento del trámite de audiencia pública y consulta a los municipios costeros afectados por la elaboración y posterior aprobación del plan de ordenación del litoral.

Sentado esto, debemos hacer nuestras las palabras del Consejo de Estado, cuando, en ese mismo dictamen de 3 de febrero de 2005 (sic), declara que "en relación con la pretendida inconstitucionalidad de la Ley 2/2004 derivada de la tramitación administrativa del correspondiente proyecto de Ley, en concreto por la falta de reiteración de la audiencia a los Municipios, se advierte que tal pretensión se fundamenta en la traslación mutatis mutandis del principio de participación ciudadana en el planeamiento administrativo a la tramitación y aprobación de leyes autonómicas. Tal traslación es errónea ya que la necesidad de reiterar el trámite de información pública deriva del principio de la participación ciudadana en la elaboración del planeamiento para dotar a éste de la necesaria legitimación democrática y ésta no puede considerarse ausente cuando, como aquí ocurre, el producto normativo es fruto de la voluntad del Parlamento autonómico." [comillas internas suprimidas]» (STC 57/2015, de 18 de marzo FJ 6).

Las razones ahora reiteradas determinan por sí solas la desestimación del presente motivo impugnatorio.

5. Desestimada la pretensión principal deducida por 11 de los municipios promotores de este conflicto en defensa de la autonomía, y antes todavía de dar respuesta a la impugnación subsidiaria de los siguientes preceptos de la Ley del Parlamento de Cantabria 2/2004, de 27 de septiembre, del plan de ordenación del litoral: arts. 45.2; 45.5; 47.2; 47.3; 48.1 a), b), c) y 3 a); 50; 51.3; 54; 55; 56 y 57 y la disposición adicional cuarta, interesa dejar constancia de dos acontecimientos acaecidos durante la tramitación de este proceso constitucional y de incontrovertible trascendencia para el resultado final de esta resolución.

Hemos de comenzar señalando que durante la tramitación de este proceso constitucional el Parlamento de Cantabria aprobó la Ley 8/2013, de 2 de diciembre, por la que se modifica la Ley 2/2004, de 27 de septiembre, del plan de ordenación del litoral. Esta Ley da nueva redacción a sus arts. 27.2 y 46, así como a sus disposiciones transitorias primera, apartado segundo, y tercera, que no se controvierten en este proceso, en tanto que deroga los apartados 2 y 3 de su art. 48.

De acuerdo con la doctrina del Tribunal «en los procesos en los que se resuelven divergencias competenciales, naturaleza que en lo aquí precedente comparten los conflictos en defensa de la autonomía local, hemos afirmado que «la existencia actual y presente de la controversia competencial debe ser... considerada presupuesto constante tanto del planteamiento como del ulterior desarrollo del proceso constitucional, de tal suerte que si la controversia viniera a desaparecer en el curso del proceso, este perdería su objeto (STC 119/1986)» (ATC 3/2012, de 13 de enero FJ 2).

Consecuentemente, la aplicación a este caso de la doctrina expuesta permite apreciar la pérdida sobrevenida de objeto del proceso en lo que se refiere a la impugnación del art. 48.3 a) de la Ley del Parlamento Cantabria 2/2004, del plan de ordenación del litoral. En efecto, con la derogación de los apartados 2 y 3 de su art. 48 por la Ley 8/2013, de 2 de diciembre, aquellos criterios concretos de ordenación recogidos en el apartado impugnado y que los promotores del conflicto entendían que no se justificaban por la concurrencia de intereses supramunicipales han desaparecido de la norma, por lo que ya no subsiste la controversia que dio lugar al planteamiento del presente conflicto en defensa de la autonomía local y que ha de constituir en todo caso el presupuesto del mismo.

6. Del título III de la Ley recurrida, rubricado «Criterios de ordenación» subsiste la impugnación de los arts. 45.2 y 5; 47.2 y 3; 48.1 a), b), c) y 50. Y del título IV, encabezado con la rúbrica «Actuaciones integrales estratégicas», persiste la impugnación de sus arts. 51.3, 54, 55 y 56.2. Se ha impugnado igualmente la disposición adicional cuarta de la Ley.

Comenzaremos pues nuestro enjuiciamiento por el análisis de los preceptos que se acaban de relacionar.

7. Del art. 45 de la Ley del plan de ordenación del litoral, rubricado «Criterios generales de desarrollo urbanístico en el Área de Ordenación», se impugnan sus apartados segundo, conforme al cual «el planeamiento general velará por que los nuevos crecimientos urbanísticos se planteen de forma integral, con especial atención a la morfología y escala de la intervención y con modelos tipológicos que se adapten, en lo básico, al entorno. En el caso de núcleos preexistentes se promoverá la continuidad de la trama», y quinto.

a) Por lo que hace al art. 45.2, los 11 municipios que discuten su constitucionalidad sostienen que el precepto establece un determinado modelo territorial al que habrá de ajustarse el planeamiento territorial pues dispone cómo deberán llevarse a cabo los crecimientos urbanísticos y, para el caso de que ese crecimiento parta de núcleos preexistentes, impone la promoción de la continuidad de la trama, pese a que no existan intereses supramunicipales que lo justifiquen. Las representaciones del Gobierno y del Parlamento de Cantabria se oponen de consuno a esta pretensión anulatoria aduciendo que el precepto legal no impone ningún modelo único de desarrollo urbanístico sino que se limita a fijar un criterio de ordenación del crecimiento urbanístico adecuado para la protección del litoral.

A fin de dar respuesta a la impugnación del art. 45.2 de la Ley del plan de ordenación del litoral habremos de tener muy presente que en el mismo se yuxtaponen dos disposiciones normativas: de una parte, el precepto establece que el planeamiento general ha de velar por el carácter «integral» de los nuevos crecimientos urbanísticos, «con especial atención a la morfología y escala de la intervención y con modelos tipológicos que se adapten, en lo básico, al entorno»; por otra, en el caso de los núcleos preexistentes, «se promoverá la continuidad de la trama».

La constitucionalidad de esta segunda previsión, plasmada en el inciso final del art. 45.2, ya fue examinada en la STC 57/2015, FJ 17 a), donde comenzamos «recordando que en el ámbito urbanístico municipal se proyecta una auténtica “imbricación de intereses diversos” (STC 51/2004, de 13 de abril, FJ 12), que se articula tanto mediante la intervención de Administraciones territoriales distintas del municipio, al que corresponde el protagonismo habida cuenta de que “la decisión sobre la configuración del asentamiento urbano municipal en que consiste el plan urbanístico —marco regulador del espacio físico de la convivencia de los vecinos— es una tarea comprendida prioritariamente en el ámbito de los intereses del municipio; y sobre aquella decisión se proyectan, por tanto, de forma especialmente intensa las exigencias de la autonomía municipal” (loc. cit.), como a través del establecimiento de determinaciones básicas de carácter territorial vinculantes para ese mismo planificador urbanístico municipal.» Tras lo cual concluíamos entonces y reiteramos ahora: «Sentado esto, hemos de afirmar, en primer lugar, que la opción legislativa contenida en los apartados primero y segundo in fine del art. 45 de la Ley del plan de ordenación del litoral se corresponde con un modelo territorial cuya fijación trasciende los intereses municipales. El legislador autonómico se decanta por un modelo de desarrollo urbanístico que prima el gradualismo en el proceso de transformación del suelo, evitando así la creación de núcleos desperdigados de población que precisen posteriormente de la creación de infraestructuras de comunicación e integración, con lo que ello supone de incremento de la ocupación y uso del suelo. Además, el legislador no impide absolutamente que el planificador urbanístico municipal se decante por otras alternativas pues el uso de verbos como “fomentar” y “promover” deja un margen de decisión al planificador, que, obviamente, deberá motivar el modo como haya ejercido su libertad de configuración, su discrecionalidad.»

Tampoco puede reputarse desproporcionadamente intensa la incidencia del primer inciso del art. 45.2 de la Ley del plan de ordenación del litoral en la libertad de los planificadores urbanísticos municipales. Recordemos que este inciso prevé que «el planeamiento general velará por que los nuevos crecimientos urbanísticos se planteen de forma integral, con especial atención a la morfología y escala de la intervención y con modelos tipológicos que se adapten, en lo básico, al entorno». Pues bien, más allá del carácter genérico e indeterminado con el que está formulada esta previsión, lo cierto es que se incardina de manera pacífica con el mandato constitucional de utilización racional de los recursos naturales (art. 45.2 CE) que puedan verse afectados por la acción urbanística. De modo que la integralidad de los crecimientos o desarrollos urbanísticos, debe ponerse en conexión con la protección del

entorno, sobre el que han de incidir de la manera menos agresiva posible los planificadores urbanísticos. A la vista de lo cual, debemos rechazar ahora la impugnación del art. 45.2 de la Ley del plan de ordenación del litoral.

b) Conforme al art. 45.5, «sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 47.3 de esta Ley, el planeamiento municipal delimitará sectores de suelo para la construcción de vivienda sujeta a algún régimen de protección en un porcentaje no inferior al 30 por 100 del total de viviendas en suelo urbanizable previstas en el Plan General, salvo que en la Memoria se justifique la satisfacción de demanda de vivienda protegida con un porcentaje inferior». A su vez, el art. 47.3, al que remite expresamente este precepto legal, señala que, para las áreas periurbanas «cada sector de suelo urbanizable que se desarrolle en estas áreas y en el que se prevea uso residencial deberá destinar, al menos, un 35 por 100 de la superficie construida destinada a uso residencial para vivienda sujeta a algún régimen de protección, destinando un mínimo del 10 por 100 para la construcción de viviendas de protección oficial de régimen especial».

Para los municipios promotores del conflicto, estas disposiciones legales representan sendas determinaciones desproporcionadamente limitativas de la libertad de los planificadores urbanísticos municipales en la medida en que imponen un destino concreto del suelo. En su opinión, esta decisión no puede ampararse en las competencias autonómicas sobre ordenación del territorio y urbanismo (art. 24.3 del Estatuto de Autonomía) pues dicha competencia habilita a la Comunidad Autónoma para la regulación general del sector de la vivienda, pero no le permite imponer a los ayuntamientos las determinaciones concretas que sobre esa materia hayan de incluir en sus respectivos planes de ordenación urbana.

Sobre este particular nos hemos pronunciado en la STC 57/2015, en la que hemos desestimado la impugnación del art. 47.3 de la Ley del plan de ordenación del litoral. Hemos recordado en esta resolución cómo «en relación entonces con la configuración legal de los derechos de tanteo y retracto como instrumentos al servicio de la política de viviendas, este Tribunal tuvo ocasión de señalar en la STC 207/1999, de 11 de noviembre, que aquellos “se instrumentan al servicio de finalidades constitucionales que son ínsitas a la normativa sobre urbanismo y vivienda, competencia exclusiva de la Comunidad Foral de Navarra (art. 44.1 LORAFNA), pues se configuran, en puridad, como un mecanismo o técnica jurídica establecido con la plausible finalidad de combatir el fenómeno de la especulación del suelo, haciendo, asimismo, viable la construcción de viviendas que, por su régimen de protección pública, sean asequibles al sector más desfavorecido de la población, en acomodación a los mandatos constitucionales contenidos en los arts. 33.2 y 47 C.E.” (FJ 5). Nuevamente es evidente la imbricación de los intereses municipales —concretados en la potestad de planeamiento urbanístico del territorio— y supramunicipales —aquí, los relativos a la política de vivienda—, que justifica y aun exige la instrumentación de técnicas que aseguren la satisfacción de las necesidades de vivienda de los sectores sociales más desfavorecidos.» [FJ 17 b)]. Sentada esta premisa, concluíamos luego que, en el caso que nos ocupa, «el legislador autonómico diseña una técnica para la ejecución de la política pública de vivienda: la reserva de un porcentaje de suelo para vivienda de promoción pública. No es el legislador, ni aun siquiera la Comunidad Autónoma, quien impone una determinada clasificación o destino del suelo al que afecta el precepto que nos ocupa —suelo urbanizable destinado a uso residencial ubicado en el área periurbana que, de acuerdo con el art. 9.1 a) “se corresponde con los sectores o áreas periféricas de los núcleos ubicados en el entorno de las autovías y de la Bahía de Santander, sometidos a procesos de transformación territorial por la implantación de nuevos usos que han podido modificar su estructura territorial”— sino que se limita a incidir sobre esas decisiones municipales estableciendo una reserva de suelo para vivienda de promoción pública en aras de la satisfacción de las necesidades de los grupos más desfavorecidos de población y en

atención a las necesidades e intereses supramunicipales, como son los aquí afectados.» [STC 57/2015, FJ 17 b)].

Estas mismas razones han de conducir a la desestimación del conflicto en cuanto se dirige frente al art. 45.5 de la Ley puesto que, amén de que la determinación en él plasmada halla justificación en la concurrencia del mismo interés supramunicipal —referido a la política de vivienda—, su regulación permite que los planificadores urbanísticos municipales puedan reducir el porcentaje de suelo destinado a la edificación de vivienda sujeta a algún régimen de protección, siempre que justifiquen que con ello queda adecuadamente satisfecha la demanda de esta clase de vivienda. El precepto reconoce con ello a los municipios del área periurbana a los que resulta de aplicación un más amplio margen de libertad para apreciar la necesidad de reservar un determinado porcentaje de suelo a la satisfacción de una necesidad social evidente que conecta con la proclamación constitucional del derecho a una vivienda digna y adecuada (art. 47 CE), combinando así la preservación del interés supramunicipal con la libertad municipal de configuración del urbanismo local en unos términos que, examinados exclusivamente desde la óptica constitucional a la que debemos ceñirnos, no merecen reproche alguno.

8. Del art. 47, que regula el régimen de los crecimientos urbanísticos en las denominadas «áreas periurbanas», que, de acuerdo con el art. 9.1 a), se corresponden «con los sectores o áreas periféricas de los núcleos ubicados en el entorno de las autovías y de la Bahía de Santander, sometidos a procesos de transformación territorial por la implantación de nuevos usos que han podido modificar su estructura territorial», se impugna asimismo su apartado segundo.

El art. 47.2 dispone que «los planeamientos municipales establecerán una ordenación integral para los desarrollos urbanísticos propuestos en estas áreas, donde definirán su estructura general y concretarán la localización de los espacios libres, los equipamientos e infraestructuras necesarias», previsión que para los municipios promotores del conflicto vulneraría la autonomía local constitucionalmente garantizada pues prefiguraría la planificación urbanística municipal, opinión de la que discrepan las representaciones tanto del Gobierno como del Parlamento de Cantabria. Planteada en estos términos, la impugnación no puede prosperar pues el contenido normativo del precepto no incluye determinaciones limitativas de la libertad de decisión sobre el proceso de desarrollo urbanístico del territorio que corresponde a los planificadores urbanísticos municipales.

En efecto, el art. 47.2 de la Ley del plan de ordenación del litoral plasma una apuesta por la «ordenación integral» de los desarrollos urbanísticos en las áreas periurbanas, integralidad que supone, entre otros extremos, la definición de la estructura general y la localización concreta de los espacios libres, equipamientos e infraestructuras necesarias. De acuerdo con lo expresamente señalado en el preámbulo de la Ley del plan de ordenación del litoral, su aprobación ha supuesto el ejercicio, principalmente y sin perjuicio de la incidencia de otros títulos competenciales, de las competencias exclusivas que ostenta la Comunidad Autónoma de Cantabria en materia de ordenación del territorio y del litoral y urbanismo (art. 24.3 del Estatuto de Autonomía de Cantabria). Respecto de la competencia sobre ordenación territorial, este Tribunal ha tenido ocasión de indicar que «dejando al margen otros aspectos normativos y de gestión, su núcleo fundamental “está constituido por un conjunto de actuaciones públicas de contenido planificador cuyo objeto consiste en la fijación de los usos del suelo y el equilibrio entre las distintas partes del territorio del mismo” (SSTC 36/1994, FJ 3; 28/1997, FJ 5).» (STC 149/1998, de 2 de julio, FJ 3) y en la STC 61/1997, de 20 de marzo, se afirma que el urbanismo «como sector material susceptible de atribución competencial, alude a la disciplina jurídica del hecho social o colectivo de los asentamientos de población en el espacio físico, lo que, en el

plano jurídico, se traduce en la "ordenación urbanística", como objeto normativo de las leyes urbanísticas' ... Sin propósito definitorio, el contenido del urbanismo se traduce en concretas potestades (en cuanto atribuidas a o controladas por Entes públicos), tales como las referidas al planeamiento, la gestión o ejecución de instrumentos planificadores y la intervención administrativa en las facultades dominicales sobre el uso del suelo y edificación, a cuyo servicio se arbitran técnicas jurídicas concretas; a lo que ha de añadirse la determinación, en lo pertinente, del régimen jurídico del suelo en tanto que soporte de la actividad transformadora que implica la urbanización y edificación.», añadiéndose a renglón seguido: «El contenido que acaba de enunciarse se traduce en la fijación de lo que pudiéramos llamar políticas de ordenación de la ciudad, en tanto en cuanto mediante ellas se viene a determinar el cómo, cuándo y dónde deben surgir o desarrollarse los asentamientos humanos, y a cuyo servicio se disponen las técnicas e instrumentos urbanísticos precisos para lograr tal objetivo.» [FJ 6 a)]. Pues bien, podemos convenir en que el mandato de ordenación integral de los desarrollos urbanísticos, concretado en la doble función de definición de la estructura general y localización de los espacios libres, equipamientos e infraestructuras necesarias, se incardina con naturalidad dentro de las competencias ejercidas por el Parlamento de Cantabria con la aprobación de la Ley del plan de ordenación del litoral pues sirve a la fijación de los usos del suelo y al equilibrio entre las distintas partes del territorio —lo que nos sitúa en el ámbito de la ordenación del territorio—, al tiempo que proporciona al planificador urbanístico municipal, sin limitar desproporcionadamente su libertad de configuración del desarrollo urbanístico, técnicas e instrumentos que reputa idóneos para ese desarrollo —vertiente que nos conduce a la competencia sobre urbanismo—. Por lo expuesto, debemos desestimar el conflicto en este punto.

9. Del art. 48 pervive la impugnación de las letras a), b) y c) de su apartado primero. Dispone este precepto:

«En el Área de Modelo Tradicional los crecimientos urbanísticos deberán ajustarse a los siguientes parámetros:

a) Se prohíben las urbanizaciones aisladas.

b) Sólo se permitirán desarrollos urbanísticos apoyados en los núcleos preexistentes, que se dirigirán, principalmente, en sentido contrario a la costa y a las áreas afectadas por las categorías de protección, salvo que el planeamiento justifique otra solución más racional atendiendo a la distancia de los mismos a la costa o al Área de Protección, a los valores ambientales y las características físicas de los terrenos colindantes.

c) Con carácter general se evitará la conexión de los núcleos mediante el desarrollo de sus respectivos crecimientos, a fin de impedir la formación de un continuo urbano, salvo que se trate de la absorción de barrios o núcleos por el crecimiento planificado de una ciudad. Excepcionalmente y de manera motivada, sin modificar el carácter de su morfología, se podrá prever la unión de entidades menores o barrios cuya estructura permita un relleno de los vacíos entre espacios ya edificados, así como la regularización de los límites de los mismos.»

Los municipios promotores del conflicto sostienen que estos criterios concretos de ordenación no hallan amparo en la existencia de intereses supramunicipales suficientes, por lo que no podrán prevalecer sobre las potestades municipales de ordenación urbanística. Por el contrario, las representaciones del Gobierno y del Parlamento de Cantabria defienden que en este precepto se establecen los criterios orientadores del crecimiento urbanístico en las áreas denominadas «modelo tradicional» en las que la protección del entorno reclama unas

reglas generales dentro de las que ha de moverse el planificador municipal, apreciándose la existencia de un claro interés supramunicipal pues las determinaciones controvertidas representan instrumentos para la protección del medio ambiente y tratan de orientar el desarrollo urbanístico ordenando el territorio.

Debemos comenzar nuestro análisis del precepto legal señalando que sus determinaciones resultan de aplicación a la denominada área de modelo tradicional que, según el art. 9.1 b) de la Ley, «se corresponde con los espacios de organización tradicional, normalmente libres de edificación, constituidos por las mieses inmediatas a los núcleos, generalmente ocupados por cultivos y diversos elementos delimitadores de las mismas, vegetales o inertes, y los terrazgos de monte, dedicados a pradería y labrantío, de significado valor agrario y ambiental.» Para los municipios de esta área, el art. 48.1 contiene una prohibición absoluta de urbanizaciones aisladas [letra a)] y dos relativas: de desarrollos urbanísticos hacia la costa y terrenos afectados por las categorías de protección [letra b)] y de formación de continuos urbanos [letra c)].

A fin de dar adecuada respuesta a las alegaciones deducidas por las partes personadas en este proceso en relación con la constitucionalidad del art. 48.1 de la Ley del plan de ordenación del litoral, debemos partir de que, en rigor, la validez de las determinaciones que contiene este precepto legal no depende de su mayor o menor grado de concreción sino de la posibilidad de considerarlas ejercicio legítimo de una competencia de titularidad autonómica. Dicho lo cual, habremos de convenir en la existencia de títulos competenciales autonómicos suficientes para proporcionar cobertura a las determinaciones que nos ocupan.

En tal sentido, interesa recordar con la STC 61/1997, FJ 6 a), que el contenido nuclear del urbanismo como título competencial consiste en decidir «cómo, cuándo y dónde deben surgir o desarrollarse los asentamientos humanos». Pues bien, no otra cosa representa la prohibición de urbanizaciones aisladas en el área de modelo tradicional, decisión que si desde el punto de vista teleológico sirve a la protección de terrenos de relevante —«significado» es el término que utiliza la Ley en su art. 9.1 a)— valor agrario y ambiental, desde el material, se incardina sin mayor esfuerzo argumental en el ámbito urbanístico, pues esta prohibición absoluta lo es de constitución de nuevos asentamientos humanos desligados de los ya existentes en este territorio. Dicho de otro modo, la prohibición responde negativamente al dónde de los asentamientos humanos, respuesta que sólo puede darse legítimamente desde la competencia autonómica sobre urbanismo pues es indudable que la creación de nuevos núcleos de población es una decisión que rebasa con creces el estricto interés municipal y se incardina en el ámbito de los intereses autonómicos. A su vez, las prohibiciones relativas que contienen las letras b) y c) del art. 48.1 de la Ley del Parlamento de Cantabria 2/2004, de 27 de septiembre, del plan de ordenación del litoral vienen a dar respuesta a las preguntas «¿dónde?» —en rigor, «¿hacia dónde?»— y «¿cómo?» pueden desarrollarse urbanísticamente los asentamientos humanos preexistentes. Se trata, como ya se ha indicado, de sendas respuestas dadas desde la materia competencial urbanismo y en las que se ponderan tanto la protección territorial y ambiental de esta área, como la libertad de ordenación de los planificadores urbanísticos municipales, quienes pueden apartarse motivadamente de los criterios definidos por el legislador autonómico.

Por las razones expuestas, procede la desestimación de este motivo del presente conflicto en defensa de la autonomía local.

10. Se cuestiona también la constitucionalidad del art. 50, que bajo el título «Régimen jurídico del Área No Litoral» establece que «en el Área no litoral, los Planes Generales de Ordenación Urbana determinarán, conforme a los criterios establecidos en la presente Ley, las distintas

áreas en función de su capacidad de carga, así como de sus valores naturales, culturales, paisajísticos y la existencia de riesgos acreditados». Los municipios promotores del conflicto en defensa de la autonomía local controvierten este precepto porque extiende la efectividad del plan de ordenación del litoral más allá de su ámbito de aplicación —los territorios costeros—, sin que exista ningún interés supramunicipal que lo justifique. Las representaciones del Gobierno y el Parlamento de Cantabria sostienen que el precepto deja un amplio margen de libertad al planificador urbanístico municipal en la zonificación del área no litoral, destacando en particular el Ejecutivo autonómico que impone a esos mismos planificadores la obligación de aplicar las figuras introducidas para el área litoral pues tan solo han de tener en cuenta los criterios fijados en el plan de ordenación del litoral para identificar las áreas que urbanísticamente defina el planeamiento urbanístico general.

En la reciente STC 57/2015, varias veces citada en esta resolución, hemos reseñado que «el art. 50 de la Ley del Parlamento de Cantabria 2/2004 tiene como principal virtualidad comprender en el ámbito de aplicación del concepto “capacidad de carga” a la totalidad de los territorios pertenecientes a los 37 municipios a los que afecta el plan de ordenación del litoral. Ahora bien, como ya advirtiéramos con anterioridad, este concepto opera de manera diferente según se proyecte sobre el área litoral —en cuyo caso resulta de directa aplicación la zonificación contenida en el art. 9.1 de la Ley—, o sobre el área no litoral, en la que el art. 50 de la Ley reconoce el protagonismo regulador de los planes generales de ordenación urbana.» [FJ 17 c)]. Marginalmente, cabe recordar también que en esta misma Sentencia hemos tenido oportunidad de señalar que «convencionalmente ... el concepto “capacidad de carga” —traducción literal del término inglés carrying capacity— hace referencia a la tolerancia del territorio para acoger usos del suelo sin que se produzcan deterioros en el medio que superen los límites aceptables» [FJ 13 b)].

Dicho esto, hemos añadido en esa misma Sentencia que «la extensión de la utilidad del concepto “capacidad de carga” más allá del área litoral, en los términos en que se lleva a cabo en el art. 50 de la Ley autonómica impugnada, no puede reputarse contraria a la autonomía municipal. Por una parte, el concepto que nos ocupa se nos presenta como un instrumento idóneo para la realización del objeto propio de la competencia autonómica sobre ordenación del territorio: la fijación de los usos del suelo y el equilibrio entre las distintas partes del territorio, en los términos de la doctrina constitucional sintetizada en la STC 149/1998, FJ 3, antes recordada. Por otra, la incorporación de este concepto a una ley en la que conviven aspectos propios de la ordenación del territorio y del urbanismo stricto sensu —que, conforme señalamos en la STC 141/2014, FJ 5 A), como título competencial alude a la “disciplina jurídica del hecho social o colectivo de los asentamientos de población en el espacio físico, lo que, en el plano jurídico, se traduce en la ordenación urbanística, como objeto normativo de las leyes urbanísticas”— se corresponde con la íntima trabazón existente entre ambos títulos competenciales. Finalmente, porque el precepto atribuye el protagonismo principal en la definición operativa de la capacidad de carga de un territorio a los planificadores urbanísticos municipales, a quienes corresponde la zonificación del territorio en función de la capacidad de carga y la acreditación de riesgos de deterioro ambiental, social y cultural (art. 50, en relación con el art. 10, ambos de la Ley del plan de ordenación del litoral). La concurrencia de esos riesgos reviste un indudable interés supramunicipal pues incidirá y condicionará el desarrollo urbanístico del territorio circundante; los supuestos de deterioro identificados en el art. 10 no se agotan en el área territorial que los padece directamente sino que se expanden más allá de los límites del término municipal.» [FJ 17 c)].

Como ya sucediera en la STC 57/2015, la aplicación de estos criterios al enjuiciamiento del art. 50 de la Ley del plan de ordenación del litoral conduce inexorablemente a la desestimación de su impugnación.

11 Del título IV, «Actuaciones integrales estratégicas» se impugnan los arts. 51.3, 54, 55, 56 y 57.

a) La constitucionalidad del art. 51.3—conforme al cual «excepto en las categorías de protección ambiental, y con independencia de la clasificación urbanística, el Gobierno podrá aprobar Proyectos Singulares de Interés Regional para llevar a cabo otras Actuaciones Integrales Estratégicas de carácter turístico, deportivo, cultural o residencial para viviendas sometidas a algún régimen de protección pública, en cuyo caso, sus determinaciones prevalecerán sobre las de este Plan, respetando en todo caso las limitaciones de uso del Área de Protección»—se cuestiona porque autoriza a prescindir de la clasificación urbanística del suelo para el asentamiento de actuaciones integrales estratégicas productivas, se prescinde de la iniciativa municipal en su tramitación y no se deja margen alguno para las determinaciones del planeamiento general.

En la STC 57/2015 este Tribunal ha tenido ya ocasión de pronunciarse sobre este precepto, habiendo declarado la inconstitucionalidad y nulidad de los incisos «en cuyo caso sus determinaciones prevalecerán sobre las de este Plan» y «con independencia de la clasificación urbanística». Con tal pronunciamiento se ha dado la razón a los recurrentes en el proceso de inconstitucionalidad tantas veces citado y se ha afirmado que el mencionado art. 51.3, al prescindir de la clasificación urbanística del suelo en el diseño y ejecución de sus políticas sectoriales con incidencia territorial, así como de las determinaciones aparentemente vinculantes de la ley habilitante, supone, en cuanto al primer aspecto «un debilitamiento del principio de autonomía municipal carente de razón suficiente» y en lo atinente al segundo «trastoca el sistema de fuentes y, muy particularmente, el principio de primacía de la ley, postulado básico de un Estado de Derecho (art. 1.1 CE)» [STC 57/2015, FJ 18 a)]. Además, se indica en el mismo fundamento jurídico 18 a) de la sentencia de referencia que «el precepto legal permite que el Ejecutivo autonómico haga uso de esta posibilidad “para llevar a cabo otras Actuaciones Integrales Estratégicas de carácter turístico, deportivo, cultural o residencial para viviendas sometidas a algún régimen de protección pública”, lo que abre la puerta a una amplia panoplia de excepciones a las determinaciones establecidas por el propio legislador». Así pues, una vez declarados inconstitucionales y nulos los incisos referidos, ha de entenderse que la concreta impugnación de este precepto ha perdido objeto.

b) Del art. 54 se controvierte asimismo la posibilidad que abre de que las actividades productivas puedan emplazarse sobre cualquier terreno, con abstracción de su clasificación urbanística.

Pues bien, en la varias veces mencionada STC 57/2015, FJ 18 d), hemos dicho que no «se aprecia vulneración del principio de autonomía local desde el momento en que el ámbito territorial de aplicación del precepto se contrae a las cinco actuaciones integrales estratégicas productivas identificadas en el anexo III de la Ley. Por consiguiente, ha sido el propio legislador quien —actuando como instancia legítimamente competente para la identificación del interés supramunicipal— ha concretado el territorio y las actuaciones a los que se aplicará esta regulación excepcional. Es por ello que no puede prosperar en este caso la impugnación del inciso “y con independencia de su clasificación urbanística”, pues la delimitación de las actuaciones integrales estratégicas productivas conlleva, en coherencia con la virtualidad del principio de jerarquía normativa, que esa clasificación urbanística, contenida por definición en instrumentos de planeamiento urbanístico municipal, haya de ceder ante la decisión adoptada por el Parlamento de Cantabria. Otro tanto sucede con la atribución de interés regional a la delimitación pues es consecuencia lógica del hecho de que esa delimitación la haya llevado a cabo el propio legislador regional.» Consecuentemente, debemos desestimar ahora este motivo impugnatorio.

c) En relación con el art. 55 de la Ley, debemos coincidir con la representación letrada del Parlamento de Cantabria cuando pone de manifiesto la ausencia de una argumentación específica que sustente la pretensión de anulación dirigida contra dicho precepto, lo que debe llevarnos inexorablemente a la desestimación de dicha pretensión como consecuencia del incumplimiento por los municipios promotores del conflicto de la carga que sobre ellos pesa de fundamentar los motivos de su impugnación toda vez que «es doctrina reiterada de este Tribunal que la impugnación de normas debe ir acompañada con una fundamentación que permita a las partes a las que asiste el derecho de defensa (en este caso, al Abogado del Estado), así como a este Tribunal, que ha de pronunciar Sentencia, conocer las razones por las cuales los recurrentes entienden que las disposiciones cuestionadas vulneran el orden constitucional» (SSTC 248/2007, de 13 de diciembre, FJ 1, y 17/2013, de 13 de enero, FJ 12).

d) Por lo que hace al art. 56, las razones en las que se funda su impugnación se ciñen al contenido de su apartado primero pues nada se dice en el escrito rector de este proceso constitucional acerca del análisis de incidencia de los planes especiales a los que se refiere el art. 60 de la Ley de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria en los instrumentos de planeamiento municipal, ni en torno a la imposición de un específico deber de adaptación de dichos instrumentos a las determinaciones contenidas en dichos planes especiales. A la vista de ello, debemos descartar todo pronunciamiento anulatorio del art. 56.2 de la Ley del plan de ordenación del litoral [precepto respecto del cual ya indicamos en la STC 57/2015, FJ 18 f) que no «se aprecia tacha alguna de inconstitucionalidad ... habida cuenta del protagonismo que en [él] se reconoce a los planificadores urbanísticos municipales en la determinación de la incidencia que los planes especiales puedan tener sobre los instrumentos de planeamiento urbano»].

Por lo que específicamente se refiere a los arts. 56.1 y 57 de la Ley del plan de ordenación del litoral, sirva reseñar que en el fundamento jurídico 18 f) de la STC 57/2015, hemos declarado lo siguiente:

«El art. 56 de la Ley se refiere a los planes especiales que se aprueben en los ámbitos delimitados como actuaciones integrales estratégicas de reordenación; por su parte, el art. 57 contiene el régimen jurídico de las actuaciones integrales estratégicas ambientales. A ambos imputan los recurrentes la infracción de la autonomía municipal porque no contemplan la intervención de los municipios en la elaboración de unos instrumentos de planeamiento cuya fuerza exorbitante llega al punto de desplazar a los planes generales municipales.

Tienen razón los recurrentes al señalar que ni el art. 56.1 ni el art. 57 de la Ley del plan de ordenación del litoral prevén intervención alguna de los municipios en la tramitación de los planes especiales que puedan aprobarse en los ámbitos delimitados como actuaciones integrales estratégicas de reordenación o en las actuaciones integrales estratégicas ambientales. Ahora bien, esta ausencia no puede sorprender en exceso habida cuenta de que el art. 56.1 se refiere al contenido necesario de los planes especiales y el art. 57 al régimen jurídico de las actuaciones integrales estratégicas ambientales.

Estamos ante planes especiales de los regulados en los arts. 59.1 y 76.1 de la Ley de ordenación territorial y de régimen urbanístico del suelo de Cantabria. El segundo de dichos preceptos señala que la aprobación de estos planes especiales corresponde al Gobierno autonómico, “siguiendo el procedimiento previsto para la aprobación de las Normas Urbanísticas Regionales en el artículo 23 de esta Ley”. Pues bien, en el apartado b) de ese art. 23, rubricado “Elaboración y aprobación”, se establece que, una vez redactadas las normas urbanísticas regionales por la Consejería competente, “serán trasladadas a la Comisión

Regional de Urbanismo que las aprobará inicialmente y las someterá a información pública por un plazo no inferior a dos meses. Al mismo tiempo, la Comisión comunicará expresamente y dará audiencia singularizada a ... los Ayuntamientos interesados”. De modo que la lectura integrada de todas las disposiciones legales que disciplinan el procedimiento de elaboración de los planes especiales a los que se refiere el art. 56.1 de la Ley del plan de ordenación del litoral pone de relieve que el legislador autonómico no ha prescindido de la participación municipal en un asunto de su competencia, como es la elaboración de instrumentos de planeamiento cuya incidencia sobre el planeamiento urbanístico municipal es obvia. Consecuentemente, no puede apreciarse infracción de la autonomía local constitucionalmente reconocida al ignorar por entero la competencia que en la materia ostentan estos entes locales, lo que determina la desestimación de este motivo del recurso.»

Lo expuesto determina, inexorablemente, la desestimación de este motivo del presente conflicto en defensa de la autonomía local.

12. A la disposición adicional cuarta, que modifica el art. 26 de la Ley de ordenación territorial y de régimen urbanístico del suelo de Cantabria, relativo a los proyectos singulares de interés regional, le reprochan los 17 municipios promotores de este conflicto vulneración de la autonomía municipal. En lo sustancial, dichos municipios vienen a coincidir con los parlamentarios que interpusieron el recurso de inconstitucionalidad 7826-2004, resuelto por la STC 57/2015, al fundamentar su pretensión anulatoria en el hecho de que los proyectos singulares de interés regional se imponga a los municipios, sin que estos intervengan en su elaboración más allá de un irrelevante trámite de audiencia y que, además, se amplíe su objeto incluye la determinación de «viviendas sometidas a algún régimen de protección pública»; por lo demás, los municipios actores denuncian no haber podido intervenir en la elaboración de esta disposición adicional. Las representaciones procesales del Gobierno y del Parlamento de Cantabria se oponen a la impugnación de esta disposición adicional e interesan que se desestime el conflicto también en este punto.

Estas alegaciones coinciden en lo sustancial con las formuladas por los parlamentarios actores en el recurso de inconstitucionalidad 7826-2004 y han sido rechazadas en la STC 57/2015. Conviene recordar lo que en el fundamento jurídico 21 de esta resolución hemos dicho y ahora hemos de reiterar:

«Antes de dar respuesta a la impugnación de la modificación del art. 26 de la Ley de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria llevada a cabo por la disposición adicional cuarta de la Ley del plan de ordenación del litoral, debemos señalar que este artículo de la Ley territorial 2/2001 ha sido objeto de posteriores reformas que, en todo caso, no han incidido significativamente en los extremos controvertidos en este proceso constitucional.

Al respecto, debemos descartar, en primer lugar, que del hecho de que la Ley del Parlamento de Cantabria 2/2004 tenga por objeto específico la aprobación del plan de ordenación del litoral no se sigue que no pueda regular ninguna otra materia sobre la que ostente competencias el legislador autonómico. Estamos ante una norma legal que ha sido aprobada tras seguirse la pertinente tramitación parlamentaria y que, como bien ha puesto de relieve la representación letrada del Gobierno de Cantabria, no se encuentra jerárquicamente subordinada a la Ley 2/2001, cuyo contenido puede ser modificado por la Ley del plan de ordenación del litoral ahora controvertida.

Tampoco puede reprocharse a la reforma en cuestión que incorpore los proyectos singulares de interés regional a la panoplia de instrumentos de ordenación territorial disponibles en toda

la Comunidad Autónoma de Cantabria. En particular, porque ni la figura es de suyo contraria al bloque de constitucionalidad, ni —supuesto que ello fuera de suyo causa de nulidad— su regulación legal —ahora contenida en el art. 26 de la Ley de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria— queda insoslayablemente ceñida al territorio de los 37 municipios costeros afectados por el plan de ordenación del litoral.

En cuanto al procedimiento de elaboración y aprobación de los proyectos singulares de interés regional, debemos llamar la atención sobre el hecho de que el precepto que se recurre se limita a indicar en el inciso final de su apartado segundo que “podrán promoverse y desarrollarse por la iniciativa pública o privada”, sin que de esta afirmación pueda inferirse la exclusión de toda participación municipal en el proceso de aprobación de los concretos proyectos singulares de interés regional. Ante este silencio de la Ley, no podemos compartir el reproche que dirigen los recurrentes.

Finalmente, la utilización de este instrumento de ordenación territorial para la “implantación de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública” responde a un legítimo interés supramunicipal. Debemos remitirnos en este punto a lo señalado en el fundamento jurídico 16 b), con cita de la STC 207/1999, respecto del contenido de la competencia autonómica en materia de vivienda. Interés que también concurre en la posibilidad de ubicar esas viviendas en suelo urbano pues, como bien ha apuntado la representación letrada del Gobierno de Cantabria, esta categoría de suelo no puede constituir un límite al ejercicio de las competencias autonómicas, en especial cuando por la propia naturaleza y contenido de estas deban incidir sobre el mismo.»

Decíamos a modo de conclusión en la STC 57/2015 que «todo lo expuesto conduce a la desestimación del recurso en este punto», conclusión que ahora debemos proyectar sobre el conflicto en defensa de la autonomía local que nos ocupa.

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 Declarar extinto el presente conflicto en defensa de la autonomía local, por desaparición sobrevenida de su objeto, respecto de los artículos 48.3 y 51.3 de la Ley del Parlamento de Cantabria 2/2004.

2.º Desestimar el conflicto en defensa de la autonomía local en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a catorce de mayo de dos mil quince.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Adela Asua Batarrita.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Antonio Narváez Rodríguez.—Firmado y rubricado.

Pleno. Sentencia 93/2015, de 14 de mayo de 2015. Recurso de inconstitucionalidad 4286-2013. Interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos del Decreto-ley de Andalucía 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda. Límites a los decretos-leyes, derecho de propiedad y competencias sobre condiciones básicas de igualdad, legislación civil y ordenación general de la economía: Nulidad de los preceptos legales que definen el contenido esencial del derecho de propiedad y regulan la expropiación de viviendas deshabitadas, interpretación conforme del precepto que establece la definición de viviendas deshabitadas. Votos particulares.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, doña Adela Asua Batarrita, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 4286-2013 interpuesto por el Presidente del Gobierno contra el art. 1, por el que se da nueva redacción a los arts. 1.3, 25 y 53.1 a) de la Ley 1/2010, de 8 de marzo, reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía, y la disposición adicional segunda del Decreto-ley 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda. Han comparecido y formulado alegaciones la Junta de Andalucía y el Parlamento de Andalucía, representados por sus respectivos Letrados. Ha sido Ponente el Magistrado don Juan José González Rivas, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado el 9 de julio de 2013 el Abogado del Estado, en nombre del Presidente del Gobierno, interpone recurso de inconstitucionalidad contra el art. 1, por el que se da nueva redacción a los arts. 1.3, 25 y 53.1 a) de la Ley 1/2010, de 8 de marzo, reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía, y la disposición adicional segunda del Decreto-ley 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda. El Abogado del Estado invocó los arts. 161.2 CE y 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), a fin de que se acordase la suspensión de los preceptos impugnados.

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

a) El Abogado del Estado esgrime varios motivos de inconstitucionalidad exclusivamente referidos a la redacción dada por el Decreto-ley 6/2013 a los arts. 1.3, 25 y 53.1 a) de la Ley 1/2010. El primero es la falta de presupuesto habilitante para la aprobación del decreto-ley. La demanda alude a la doctrina constitucional sobre la aplicación a las instituciones autonómicas de las normas constitucionales relativas a la actuación de poderes públicos estatales (STC 3/2003, de 16 de enero, FJ 6) y afirma que, no siendo automática la traslación de la regulación del art. 86.1 CE a aquéllas, habrá que determinar qué «reglas y principios constitucionales» son aplicables a las normas de urgencia de los gobiernos autonómicos. Para ello, según alega,

debe tenerse presente que este tipo normativo está constitucionalmente previsto únicamente para el Estado y no para las Comunidades Autónomas, por lo que los límites de esta facultad del ejecutivo autonómico deben interpretarse en un sentido estricto.

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

c) A partir de este encuadre, el primer motivo de impugnación se sustenta en varias razones: 1. Que no se justifica la situación de urgencia a la que trata de atender la norma provisional, ya que el legislador solo usa expresiones genéricas y frases rituales, sin realizar ningún esfuerzo para justificar por qué no puede abordarse a través del procedimiento legislativo ágil existente en el Parlamento de Andalucía, ya sea a través del procedimiento de urgencia, de lectura única o de delegación de la competencia legislativa en comisión; 2. No existe conexión de sentido entre el contenido de los preceptos recurridos y la situación de necesidad, ya que las medidas discutidas no son de ejecución inmediata y podían haberse adoptado mediante el procedimiento legislativo parlamentario; 3. Que la finalidad propuesta en el decreto-ley se puede atender con los mecanismos previstos en la legislación vigente para el fomento del alquiler.

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

Por tanto, ya sea por aquella razón o por ésta, el decreto-ley autonómico no podrá afectar a los derechos y deberes del título I CE, entre ellos el de propiedad (art. 33 CE), que a su juicio

resultaría afectado en el sentido que el Tribunal ha dado a este concepto (STC 189/2005, de 7 de julio, FJ 7) porque «el nuevo art. 1.3 Ley 1/2010 aspira literalmente a delimitar el ‘contenido esencial del derecho de propiedad de la vivienda’... Precisamente el contenido esencial de los derechos constitucionales opera como límite/garantía frente a los poderes constituidos y, singularmente, frente al poder legislativo. Es, por tanto, manifiestamente inconstitucional el art. 1.3 Ley 1/2010. De la misma inconstitucionalidad adolecen los arts. 25 y 53.1 a) que concretan y hacen aplicación del contenido esencial definido en el art. 1.3».

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

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

f) Este bloque de impugnaciones se cierra con motivos competenciales. El deber de ocupar la vivienda (art. 1.3) invadiría las atribuciones hechas en los números 1 y 8 del art. 149.1 CE, lesión extendida por conexión a los arts. 25 y 53.1 a). La demanda dice, sobre el art. 149.1.1 CE, que «la regulación de la función social de la propiedad, en cuanto supone imposición de límites al ejercicio de este derecho y de obligaciones específicas para el titular, ha de ser competencia estatal exclusiva, pues forma parte de las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes constitucionales. No puede haber funciones sociales diversas en distintas áreas del territorio nacional, sino que el Estado ha de fijar, con carácter exclusivo, por lo menos los límites infranqueables del ámbito de libertad del propietario». Y que «la exigencia de efectividad del uso habitacional que impone el art. 1.3 Ley 1/2010 a los propietarios de vivienda en Andalucía constituye un deber básico para el ejercicio del derecho de propiedad cuyo establecimiento correspondería, en su caso, al Estado». Apunta, sobre el art. 149.1.8 CE, que «este Tribunal ya negó que la regulación de la función social de la propiedad y, en consecuencia, del derecho mismo de propiedad constituya el núcleo de la legislación civil» (STC 37/1987), pero que, como sostiene el Consejo de Estado en el expediente previo a interponer este recurso, «no cabe admitir que una Comunidad Autónoma pueda definir en abstracto y por sí sola el alcance de un derecho de naturaleza civil, invocando para ello una competencia meramente sectorial. Esta puede, sin duda, dar cobertura a una regulación que se proyecte sobre instituciones civiles, pero no regular directamente por sí sola tales instituciones».

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

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

Articula este argumento en dos epígrafes.

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

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

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

En fin, según la demanda, no hay duda que las medidas adoptadas por Andalucía inciden gravemente en el proceso de reestructuración del sector financiero. La Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros de la Comisión Europea remitió al Ministerio de Economía y Competitividad carta –adjunta a la demanda– que muestra inquietud por la «inseguridad» que generan dichas medidas en el sector hipotecario español, con «un consiguiente incremento en la prima de riesgo y en la demanda de activos inmobiliarios españoles», lo cual producirá «una reducción en el valor de los activos inmobiliarios con las subsiguientes repercusiones en el balance y en las necesidades de provisión de las entidades de crédito», afectará al «flujo de crédito a la economía» y presentará «específicos retos para la SAREB, la compañía española de gestión de activos, que tendrá graves dificultades para llevar a cabo su mandato». La carta concluye solicitando el cumplimiento del «programa» y su objetivo de «recuperar la estabilidad financiera, evitando cualquier medida que pueda comprometer seriamente este fin».

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

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

2. Mediante providencia de 11 de julio de 2013 el Pleno, a propuesta de la Sección Tercera, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno y, en su representación y defensa, por el Abogado del Estado, contra el art. 1, por el que se da nueva redacción a los arts. 1.3, 25 y 53.1 a) de la Ley 1/2010, de 8 de marzo, reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía, y la disposición adicional segunda del Decreto-ley 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda; dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme

establece el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, así como al Gobierno y al Parlamento de Andalucía, por conducto de sus Presidentes, al objeto de que, en el plazo de quince días, puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes; tener por invocado por el Presidente del Gobierno el artículo 161.2 de la Constitución, lo que, conforme dispone el art. 30 LOTC, produce la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados, desde la fecha de interposición del recurso –9 de julio de 2013– para las partes del proceso y desde el día en que aparezca publicada la suspensión en el «Boletín Oficial del Estado» para los terceros, lo que se comunicará a los Presidentes del Gobierno y del Parlamento de Andalucía; y publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial de la Junta de Andalucía».

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

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

5. Por escrito registrado el día 31 de julio de 2013 la Letrada de la Junta de Andalucía, en la representación que le es propia, solicitó el levantamiento de la suspensión de la disposición impugnada antes del transcurso del plazo de cinco meses previsto en el art. 161.2 CE.

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

a) Sobre la falta del presupuesto habilitante del decreto-ley, la Letrada autonómica rechaza «la conclusión absolutamente gratuita [del Abogado del Estado]» de que esta facultad del ejecutivo autonómico deba interpretarse en sentido estricto porque el decreto-ley está constitucionalmente previsto únicamente para el Estado. Se basa en que «carece de sustento jurídico que el hecho de que una institución no esté expresamente contemplada por la Constitución para un determinado poder del Estado, pero que posteriormente se regule para éste por las normas que integran el bloque de la constitucionalidad, imponga que la interpretación de dicha institución haya de realizarse de modo estricto, sino que la interpretación ha de ajustarse necesariamente a los criterios de interpretación hermenéutica de las normas, entre los que no se encuentra precisamente el que deduce la parte actora». De este modo, «partiendo... que el Estatuto de Autonomía para Andalucía ha optado por tomar el presupuesto habilitante que la Constitución exige al decreto-ley estatal, se hace preciso señalar las líneas que le ha dado el Tribunal Constitucional a la institución» (por todas, STC 68/2007, FJ 4).

Sobre el primer requisito destaca ciertos pasajes de la exposición de motivos y enfatiza que es claro «que la apreciación de la extraordinaria y urgente necesidad ha sido suficientemente explicitada y razonada» y que «no se trata de fórmulas rituales, sino que se ha justificado suficientemente la existencia de dicho presupuesto habilitante», que es «la contemplación de una sociedad que padece un grave problema social, al tiempo de la existencia de un desorbitado parque de viviendas sin uso o infrautilizado, con una oferta insuficiente y a precios no adecuados, en un contexto de crisis económica como el que se viene padeciendo». Dice también que «concluir, como hace el Abogado del Estado, con la presunción de que

los procedimientos legislativos de urgencia, en lectura única o en comisión podrían haber atendido la necesidad al tratarse de una tramitación parlamentaria ágil supondría ignorar la existencia de la norma estatutaria relativa al Decreto-ley por el mero hecho de la existencia de procedimientos legislativos más ágiles que el ordinario para la tramitación de una norma legal». Además, «la tramitación de estos procedimientos no tiene la suficiente celeridad para la atención de unas necesidades tan apremiantes como las expuestas y que en el fondo atentan a la dignidad de la persona». Así, durante la tramitación del Decreto-ley como Ley por el procedimiento de urgencia, ya se había puesto en ejecución aquél y, aparte de otras medidas, se tramitaron 121 expedientes de expropiación temporal del uso de las viviendas.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

a) Respecto al presupuesto habilitante del decreto-ley, sostiene que, dada la similitud de términos en los arts. 110 EAAnd y 86 CE, la voluntad de los autores del Estatuto de Autonomía ha sido consagrar en este punto un sistema idéntico al previsto en el art. 86.1 CE, cuyos contornos han sido delimitados por la doctrina constitucional (por todas, STC 51/2013, FJ 3). Examinando los elementos de la misma, dice que «basta una simple lectura de la Exposición de Motivos... para comprobar que ... junto a las declaraciones transcritas en el escrito de interposición del recurso, se recogen otras que justifican sobradamente la concurrencia del presupuesto habilitante de las medidas contempladas en los arts. 1.3, 25 y 53.1 a) de la Ley 1/2010». Transcribe al efecto, del apartado I, los párrafos 12 y 14 y parcialmente los párrafos 15 a 20; y del apartado II los párrafos 5 y 6. Señala también «que en el debate de convalidación del Decreto-ley,... la Consejera de Fomento y Vivienda habló de la situación de emergencia habitacional que sufre Andalucía, exponiendo que la finalidad del Decreto-ley es hacer frente

a la misma, haciendo que las viviendas deshabitadas se alquilen y que bajen las rentas del alquiler». Existe, pues, a su juicio, «una presentación explícita y razonada de los motivos que han sido tenidos en cuenta.... Con el Decreto-ley se trata de dar una respuesta normativa inmediata a una situación coyuntural producida por la crisis económica, estableciendo las bases normativas inmediatas que permitan dar solución al problema social planteado, sin necesidad de esperar a que se tramite el procedimiento legislativo».

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

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

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

Rechaza también que el Decreto-ley autonómico deba ajustarse a los límites materiales ex 86.1 CE porque el Estatuto de Autonomía no pueda alterar el régimen de garantías de los derechos fundamentales, pues, a su juicio, las garantías del derecho de propiedad como derecho del título I de la Constitución se recogen en los arts. 33 y 53.1 CE y no en el art. 86 CE. A la vista de este régimen de protección, la única duda que cabe es si el Decreto-ley es una norma

apta para cubrir la reserva de ley prevista en los arts. 33 y 53.1 CE, a lo que debe contestarse afirmativamente dado que ninguno de ellos hace mención expresa a la ley parlamentaria y que en nuestro sistema constitucional el hecho de que una materia esté reservada a la ley no excluye la intervención del Decreto-ley (SSTC 111/1983, FJ 11; y 182/1997, FJ 8). Esta prohibición deriva, pues, del art. 86.1 CE, cuya finalidad no es prever el régimen de garantías de los derechos fundamentales del título I de la Constitución, sino, por su contenido y ubicación en el capítulo segundo del título III, fijar los contornos jurídicos en los que se desenvuelve la potestad propia del Gobierno del Estado de dictar normas con rango de ley, razón por la cual su régimen no es trasladable a los decretos-leyes autonómicos. Subsidiariamente, aunque se estimase que el art. 86.1 CE es aplicable a la norma impugnada, esta parte sostiene que en este caso tampoco habría resultado afectado el derecho en cuestión, pues para ello sería necesario que aquélla «regule el régimen general» del mismo o «vaya en contra del contenido o elementos esenciales de alguno de estos derechos».

c) Sobre la alegada afectación del derecho a la vivienda ex art. 25 EAAAnd por los arts. 1.3, 25 y 53.1 a) de la Ley 1/2010, la Letrada del Parlamento destaca que la argumentación se refiere al derecho de propiedad del art. 33 CE, no al derecho a disfrutar de una vivienda digna a que alude el art. 25 EAAAnd, por lo que no guarda relación alguna con esta precisa impugnación.

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

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

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

e) La Letrada del Parlamento considera asimismo que, aunque las normas impugnadas puedan tener repercusión económica, no por ello dejan de enmarcarse en la materia vivienda y pasan a hacerlo en el espacio reservado al Estado ex art. 149.1.13 CE, pues si bien el Tribunal ha reconocido que, al amparo de este título, el Estado puede aprobar normas de naturaleza económica sobre sectores en los que las Comunidades Autónomas hayan asumido

competencias, «ello es 'a condición de que el referido título competencial no alcance a incluir cualquier acción de naturaleza económica, si no posee una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general (SSTC 186/1988 y 133/1997), pues, de no ser así, se vaciaría de contenido una materia y un título competencial más específico (STC 21/1999, de 25 de febrero, FJ 5)' ». Para justificar que las normas recurridas, aun con cierta repercusión económica, recaen en la competencia autonómica de vivienda expone varios argumentos:

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

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

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

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

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

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

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

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente proceso constitucional tiene por objeto resolver el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra el art. 1, por el que se da nueva redacción a los arts. 1.3, 25 y 53.1 a) de la Ley 1/2010, de 8 de marzo, reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía, y la disposición adicional segunda del Decreto-ley 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda.

El Abogado del Estado, por las razones expuestas en los antecedentes, impugna los arts. 1.3, 25 y 53.1 a) por falta del presupuesto habilitante del Decreto-ley autonómico, por no

respetar los límites materiales del Decreto-ley autonómico, por lesionar el contenido esencial del derecho de propiedad ex art. 33 CE y por invadir las competencias atribuidas al Estado por las cláusulas 1, 8 y 13 del art. 149.1 CE. Por otro lado, alega, con el pormenor descrito en los antecedentes, que la disposición adicional segunda es inconstitucional por discriminatoria y por desconocer la competencia atribuida al Estado por el art. 149.1.13 CE. Las Letradas de la Junta y del Parlamento de Andalucía, del modo que consta en los antecedentes, se oponen a los motivos impugnatorios que sustentan este recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia, solicitan su desestimación íntegra.

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

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

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

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

Por otro lado, en tanto que la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social, es el parámetro para examinar si los preceptos impugnados han invadido el ámbito competencial atribuido al Estado por el art. 149.1.13 CE, se tendrá presente, de acuerdo con la doctrina constitucional acerca del ius superveniens en recursos de inconstitucionalidad (por todas, STC 5/2015, de 22 de enero), la redacción actualmente vigente, que resulta de la modificación parcial operada por el art. 3 del Real Decreto-ley 1/2015, de 27 de febrero, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social.

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

El Estatuto de Autonomía, en tanto que norma institucional básica de la Comunidad Autónoma (art. 147.1 CE), regula, como contenido necesario y reservado, su organización institucional [art. 147.2 c) CE; y, por todas, STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 4], que comprende entre otros aspectos las relaciones entre las distintas instituciones autonómicas y la atribución a cada una de ellas de los que sean sus poderes. El Estatuto de Autonomía, dentro de estos ámbitos, puede asignar al Consejo de Gobierno potestades normativas de mayor o menor alcance y, en caso de que lo haga, precisar las fuentes del Derecho a su disposición. Dada esta caracterización abierta del régimen autonómico y la función constitucional de los Estatutos de Autonomía, la imprevisión en el título VIII de la categoría del decreto-ley no puede verse como una prohibición sino como un espacio entregado a la libre configuración del legislador estatutario, a quien, al ordenar las instituciones de la Comunidad Autónoma, le cabrá optar por una separación más o menos rígida entre legislativo y ejecutivo, atribuyendo en su caso a este último la facultad de, en concretos supuestos, aprobar normas provisionales con rango de ley que adopten la forma de decreto-ley autonómico.

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

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

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

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

Constitución ‘del que es posible hacer uso para dar respuesta a las perspectivas cambiantes de la vida actual’ ..., ni permita que por Decreto-ley se regule el régimen general de los derechos, deberes y libertades del Título I, ni dé pie para que por Decreto-ley se vaya en contra del contenido o elementos esenciales de alguno de tales derechos».

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

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

Los severos límites impuestos al decreto-ley por razón del principio democrático (arts. 1.1 CE), y por tanto exigibles también a las instituciones autonómicas, se reflejan en el art. 86.1 CE y son (a) que su uso se justifique por «un caso de extraordinaria y urgente necesidad» (art. 86.1 CE) relativo «a los objetivos marcados para la gobernación del país» (por todas, 96/2014, de 12 de junio), (b) que no afecte a las materias más definidoras de nuestro sistema constitucional (ordenamiento de las instituciones básicas del Estado; derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el título I; régimen de las Comunidades Autónomas; Derecho electoral general; y otras materias reservadas a una ley formal específica) y (c) que se disponga un control parlamentario posterior a fin de que el órgano legislativo conserve una influencia decisiva sobre los contenidos normativos que se integran definitivamente en el ordenamiento jurídico. En este sentido, el ATC 104/2011, de 5 de julio, precisó que «el parámetro de control inmediato del decreto-ley andaluz ha de encontrarse en el art. 110 del EAAAnd y no en el art. 86.1 CE, sin perjuicio de que el ejercicio de la competencia autonómica se encuentre también sometido a los límites materiales que impone dicho precepto constitucional, y, entre ellos, el de no poder afectar a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el título I de la Constitución».

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

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

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

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

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

No procede, sin embargo, exigir al gobierno autonómico, para entender realizada la motivación de la situación de necesidad que le incumbe (por todas, STC 142/2014, de 11 de septiembre), una justificación expresa e individualizada de la inadecuación del procedimiento legislativo para atender a tiempo los objetivos gubernamentales. Lo que es necesario para que la legislación provisional del Gobierno se ajuste al presupuesto que la habilita es que describa la situación de necesidad de modo explícito y razonado, pero no que se refiera expresamente a todos y cada uno de los elementos determinantes de la misma, lo que no sería coherente

con que la citada doctrina constitucional califique la decisión gubernativa de dictar un decreto-ley de «juicio político o de oportunidad» y defina la verificación de esta decisión que atañe al Tribunal como «control externo» a realizar mediante una «valoración conjunta de todos aquellos factores que determinaron al Gobierno a dictar la disposición legal excepcional».

Este enfoque no resta virtualidad a la exigencia de que el decreto-ley responda a una situación de necesidad porque será en última instancia el Tribunal Constitucional quien valore, de acuerdo a tal control externo, si bien que en los términos más exigentes con que se ha matizado para los supuestos en que son los gobiernos autonómicos quienes acuden a la legislación de urgencia, si en el caso concreto los objetivos gubernamentales reclaman una acción legislativa que se materialice «en un plazo más breve que el requerido para la tramitación de las Leyes» (por todas, STC 111/1983, de 2 de diciembre, FJ 6).

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

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

a) Sobre el primer aspecto de ese control el Tribunal precisó que no se exige «que tal definición expresa de la extraordinaria y urgente necesidad haya de contenerse siempre en el propio Real Decreto-ley, sino que tal presupuesto cabe deducirlo igualmente de una pluralidad de elementos ... que son, básicamente, ‘los que quedan reflejados en la exposición de motivos de la norma, a lo largo del debate parlamentario de convalidación, y en el propio expediente de elaboración de la misma’ (SSTC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 4; 182/1997, de 28 de octubre, FJ 4; 11/2002, de 17 de enero, FJ 4; y 137/2003, de 3 de julio, FJ 3), debiendo siempre tenerse presentes ‘las situaciones concretas y los objetivos gubernamentales que han dado lugar a la aprobación de cada uno de los Decretos-leyes enjuiciados’ (SSTC 6/1983, de 4 de febrero, FJ

5; 182/1997, de 28 de octubre, FJ 3; 11/2002, de 17 de enero, FJ 4; y 137/2003, de 3 de julio, FJ 3)». (STC 68/2007, FJ 6).

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

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

De otro, la STC 237/2012, de 13 de diciembre, FJ 6, razonó que «no debe confundirse eficacia inmediata de la norma provisional con la ejecución instantánea de la misma. Sólo aquella es un requisito ínsito en la definición constitucional del decreto-ley establecida en el art. 86.1 CE ... en tanto que la celeridad de la completa ejecución estará en función de la naturaleza y complejidad de las propias medidas adoptadas en cada decreto-ley para hacer frente a la situación de urgencia». En esta misma línea, el Tribunal ya declaró en la STC 29/1986, de 20 de febrero, FJ 2 c), que «[no] pued[e] afirmarse que, al no regular ella misma dichos planes y remitir a un futuro su elaboración, careciese su contenido de consecuencia por relación a las razones de extraordinaria y urgente necesidad que justificaron la adopción del Decreto-ley. De hecho, el Real Decreto-ley 8/1983, responde a la necesidad de regular con urgencia el marco jurídico para la elaboración inmediata de tales planes, marco jurídico entonces inexistente, sin el que no hubiesen podido aprobarse aquéllos...».

8. Acerca de la primera dimensión de este control, en la exposición de motivos del Decreto-ley se afirma que «siendo, en este caso, finalidad propia de la vivienda la de propiciar la posibilidad de dar cumplimiento al derecho a disponer de un techo, bajo el que las personas puedan desarrollarse con normalidad dentro de la sociedad, su desocupación representa el mayor exponente del incumplimiento de la finalidad del bien y por tanto de su función social» y, más adelante, que «la defensa de la función social de la vivienda adquiere mayor relevancia en los actuales momentos que pueden ser calificados como de emergencia social y económica», puntualizando que «Andalucía es una de las Comunidades Autónomas en la que mayor número de desahucios se han producido. Es un hecho acreditado el que la ausencia de residencia conlleva en la práctica la imposibilidad de ejercer otros derechos e impide a las personas afectadas realizarse tanto profesional como familiarmente y, en muchos casos, las

condena a la exclusión y marginación social y económica. Al mismo tiempo, se incrementa el número de viviendas deshabitadas en Andalucía, así como el parque de viviendas no vendidas que quedan en poder de las entidades financieras».

A continuación, luego de hacer una relación detallada de los datos oficiales de viviendas vacías (548.669), viviendas arrendadas (16,9 por 100) y demanda de vivienda en arrendamiento en Andalucía (más de cincuenta mil unidades familiares), concluye que «de todos los factores expuestos, se deduce, de un lado, un desorbitado parque de viviendas sin uso o infrautilizado y de otro, una demanda insatisfecha, con una oferta insuficiente y a precios no adecuados, por lo que se hace urgente potenciar su uso, mediante las distintas medidas contempladas en este decreto ley, en un contexto de crisis económica como el que venimos padeciendo».

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

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

9. Llegados a este punto procede analizar las razones en que la demanda basa la falta de presupuesto habilitante de la norma recurrida y, en primer lugar, la de que no se acredita la situación extraordinaria que justifique el uso del decreto-ley por el gobierno andaluz, pues éste se limita a señalar una coyuntura económica descrita con expresiones rituales y genéricas en el preámbulo de la norma y, en todo caso, aunque concurriese tal situación podría haberse atendido a tiempo mediante el iter legislativo, ya que cabe ejercitar la función legislativa autonómica más ágilmente que la estatal, pues los parlamentos territoriales son unicamerales y más reducidos que cada una de las Cámaras estatales, previendo incluso el reglamento parlamentario la tramitación legislativa a través de procedimientos reducidos como el de urgencia (art. 98), el de aprobación en comisión (art. 134) o el de lectura única (art. 136).

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

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

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

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

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

Trasladando al caso que enjuiciamos los criterios establecidos con carácter general en el fundamento jurídico 6, hay que partir de la materia en que el Decreto-ley recurrido incide y resolver en consecuencia qué grado de inmediatez en la reacción normativa era la requerida. Como destaca la exposición de motivos del Decreto-ley impugnado, la materia afectada por la situación de necesidad a que se pretende dar respuesta es el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada (art. 47 CE). Se trata, por tanto, de una materia que, por su íntima conexión con la esfera individual de la persona y el libre desarrollo de la personalidad, es de

la máxima relevancia, por lo que, aunque no lo diga expresamente, se deriva implícitamente de la exposición de motivos que dicha situación exige una acción normativa absolutamente inmediata, sin que la actuación pública orientada al logro de esos objetivos gubernamentales admita ningún retraso, ni siquiera la corta demora que conllevaría la tramitación legislativa particularmente ágil que caracteriza la aprobación de las leyes en las cámaras autonómicas.

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

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

10. La demanda también niega que concurra el presupuesto habilitante porque, a su juicio, las medidas legislativas contenidas en los arts. 1.3, 25 y 53.1 a) de la Ley andaluza 1/2010, en la redacción dada por la norma recurrida, no guardan un nexo adecuado con la situación de necesidad definida, pues la efectiva aplicación del sistema de sanciones a que se encamina todo el modelo diseñado en el Decreto-ley necesitaría más de un año, ya que con carácter previo se han de tramitar el largo y complejo procedimiento de declaración de vivienda deshabitada (arts. 33 y ss. de la Ley andaluza 1/2010), que no se puede iniciar hasta que una vivienda se repute deshabitada por haber transcurrido más de seis meses.

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

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

Lo anterior es suficiente para rechazar la segunda objeción de la demanda, pero aun cuando procediera analizar por separado la conexión de sentido entre las medidas adoptadas y la situación de necesidad descrita no cabría excluirla en virtud del argumento ofrecido por el Abogado del Estado. Se opone a ello que, como sucedía en las SSTC 29/1986, de 20 de febrero, y 237/2012, de 13 de diciembre, el Decreto-ley impugnado tiene eficacia inmediata aunque su completa ejecución se demore en función de la naturaleza y complejidad de las

acciones en él previstas. En efecto, los preceptos recurridos responden a la necesidad de regular con urgencia el marco jurídico necesario para poner en marcha el programa de acción orientado a movilizar el parque de viviendas deshabitadas susceptibles de arrendamiento, marco jurídico entonces inexistente y sin el que no se podría ejecutar dicho programa.

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

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

El art. 110 EAAnd dispone que el Consejo de Gobierno, en caso de extraordinaria y urgente necesidad, podrá dictar normas legislativas provisionales en forma de decreto-ley, pero las mismas «no podrán afectar a los derechos establecidos en este Estatuto, al régimen electoral, ni a las instituciones de la Junta de Andalucía». Resulta patente, por tanto, que no contiene prohibición expresa, a diferencia de lo que hace el art. 86 CE en relación con la legislación provisional del Gobierno, de afectar a los derechos constitucionales, entre los que se cuenta el derecho de propiedad. Ahora bien, según hemos adelantado, el principio democrático (arts. 1.1 CE), que es una de las «reglas y principios constitucionales aplicables a todos los poderes públicos que conforman el Estado entendido en sentido amplio» (inter alia, STC 116/1994, de 18 de abril), aun no siendo obstáculo para que el ejecutivo autonómico disponga, si así ha sido apoderado expresamente por el texto estatutario, de facultades legislativas en situaciones de necesidad, reclama, eso sí, que tales poderes y su ejercicio estén sujetos a los estrictos límites que, como concreción de ese principio, impone el art. 86.1 CE al decreto-ley.

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

Nuestro enjuiciamiento relativo a este parámetro de constitucionalidad debe partir de que «afectar» derechos constitucionales es, según nuestra doctrina, una noción restringida, pues la STC 111/1983, de 2 de diciembre, FJ 8, sostuvo que «la cláusula restrictiva del art. 86.1 C.

E. ('no podrán afectar...') debe ser entendida de modo tal que ni reduzca a la nada el Decreto-ley, ... ni permita que por Decreto-ley se regule el régimen general de los derechos, deberes y libertades del Título I, ni dé pie para que por Decreto-ley se vaya en contra del contenido o elementos esenciales de alguno de tales derechos». La misma concepción estricta de la afectación de derechos constitucionales la hemos reiterado, entre otras, en las SSTC 60/1986, de 20 de mayo, FJ 4; 182/1997, de 18 de octubre, FJ 6; 137/2003, de 3 de julio, FJ 6; 108/2004, de 30 de junio, FJ 7; y 329/2005, de 15 de diciembre, FJ 8. En todas ellas, de uno u otro modo, se añade que el «examen de si ha existido 'afectación' por el Decreto-ley de un derecho o libertad regulado en el título I de la Constitución ... exigirá tener en cuenta la configuración constitucional del derecho o deber afectado en cada caso y la naturaleza y alcance de la concreta regulación de que se trate» (SSTC 329/2005, de 15 de diciembre, FJ 8).

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

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

Procede excluir de nuestro enjuiciamiento el último inciso del precepto: «así como mantener, conservar y rehabilitar la vivienda con los límites y condiciones que así establezca el planeamiento y la legislación urbanística», pues el Abogado del Estado, a pesar de dirigir la impugnación contra todo el precepto, ningún razonamiento destina a sostener la inconstitucionalidad de esta parte[por todas, STC 22/2012, de 16 de febrero, FJ 2 b)].

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

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

techo ... su desocupación representa el mayor exponente del incumplimiento de la finalidad del bien y por tanto de su función social».

Se trata, en conclusión, y a diferencia de las SSTC 111/1983 y 329/2005, de una regulación directa y con vocación de generalidad de las vertientes individual e institucional del derecho de propiedad sobre la vivienda, y no de la disciplina de un sector material en el que dicho derecho constitucional pueda incidir, como por otra parte se deriva de la propia dicción de la norma andaluza al señalar que el deber de uso efectivo del bien «forma parte del contenido esencial del derecho de propiedad de la vivienda», expresión que no alude al concepto homónimo del art. 53.1 CE, pues es obvio que esa noción no puede ser precisada por el legislador sino que le vincula, así como que «no determina la Constitución cuál sea este contenido esencial de los distintos derechos y libertades, [de modo que] las controversias que al respecto puedan suscitarse han de ser resueltas por este Tribunal» (STC 37/1981, de 16 de noviembre, FJ 2) conforme a los criterios enunciados en su jurisprudencia (por todas, SSTC 11/1981, de 8 de abril, FJ 8; y 112/2006, de 5 de abril, FJ 10). Debe entenderse, por el contrario, que viene a reconocer que el deber que impone es una regulación directa del derecho de propiedad de un tipo de bienes y que tiene por objeto aspectos esenciales del mismo.

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

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

Una conclusión distinta debemos alcanzar respecto al artículo 25, en tanto que la vivienda deshabitada, cuyo concepto este precepto define, es una categoría que, en la configuración normativa que el art. 1 del Decreto-ley impugnado hace de la Ley autonómica 1/2010, es la pieza central de las actuaciones de fomento reguladas en el capítulo III del título VI, que según su artículo 42 están orientadas a «asegurar el cumplimiento efectivo del destino de la vivienda al uso legalmente establecido de dar habitación», debiendo entenderse, una vez anulados por inconstitucionales los artículos 1.3 y 53.1 a), que el cumplimiento efectivo del uso habitacional de la vivienda no es un deber del propietario sino un objetivo que persigue el poder público mediante su política de vivienda. En este contexto la definición que el artículo 25 contiene

de vivienda deshabitada es instrumental de esa actividad de fomento en materia de vivienda y, por tanto, en lugar de contener una regulación directa y con vocación de generalidad del derecho de propiedad proyectado sobre viviendas, se incardina claramente en la conformación de una política de vivienda al señalar: «se considera vivienda toda edificación que, por su estado de ejecución, cuente con las autorizaciones legales para su efectiva ocupación o que se encuentre en situación de que se soliciten las mismas y que, conforme al planeamiento urbanístico de aplicación, tenga como uso pormenorizado el residencial o tenga autorizado el uso residencial mediante la correspondiente licencia urbanística de cambio de uso, en suelo clasificado como urbano o urbanizable. Lo anterior se entenderá sin perjuicio del deber de solicitar dichas autorizaciones».

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

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

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

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

25 EAAnd, de modo que no existe vulneración del referido límite material que impone el art. 110 EAAnd en relación al art. 25 EAAnd.

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

El artículo 25 no hace otra cosa que definir el concepto de vivienda deshabitada por referencia al dato fáctico de que no haya estado dedicada efectivamente a uso habitacional durante un cierto plazo, al tiempo que esta categoría no tiene más transcendencia que convertir a tales viviendas en destinatarias de las políticas de fomento que se regulan en los artículos 42 y ss de la misma norma autonómica. Así interpretado, los apartados del artículo 25 a los que ceñimos nuestro enjuiciamiento no regulan el derecho de propiedad de la vivienda sino la actividad de fomento orientada al objetivo, establecido por el legislador autonómico en virtud de su competencia en materia de vivienda (art. 56 EAAnd), consistente en que las viviendas ubicadas en Andalucía se destinen efectivamente al uso habitacional previsto por el ordenamiento jurídico.

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

16. Por último, el Abogado del Estado sostiene que los arts. 1.3, 25 y 53.1 a) de la Ley 1/2010, de 8 de marzo, reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía, en la redacción dada en virtud del Decreto-ley 6/2013, y la disposición adicional segunda de este Decreto-ley son inconstitucionales por invadir la competencia estatal ex art. 149.1.13 CE.

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

Las Letradas de la Junta de Andalucía niegan que las normas recurridas tengan incidencia en la eficacia de la referida actuación estatal en materia de política económica, como exige a su juicio la STC 37/1987 (FJ 7) para que se reputa vulnerado el art. 149.1.13 CE. La Letrada del Parlamento de Andalucía sostiene, además de lo anterior, que los preceptos recurridos

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

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

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

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

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

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

económicos concretos, así como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector'» (FJ 2).

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

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

Por otra parte, el Estado ha dictado una normativa en la que, incidiendo de un modo limitado en el sistema de ejecución hipotecaria, atiende a la situación de quienes, por habitar viviendas constituidas como colateral de un préstamo que ha quedado impagado, están en riesgo de perder su vivienda. Adoptó al efecto el Real Decreto-ley 27/2012, de 15 de noviembre, que luego se ha convertido, en virtud de la tramitación parlamentaria como proyecto de ley, en Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social, modificada parcialmente por el art. 3 del Real Decreto-ley 1/2015, de 27 de febrero, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social. Su disposición final tercera invoca como amparo competencial, entre otras, la regla del art. 149.1.13 CE y su preámbulo se inicia exponiendo que «la atención a las circunstancias excepcionales que atraviesa nuestro país, motivadas por la crisis económica y financiera, en las que numerosas personas que contrataron un préstamo hipotecario para la adquisición de su vivienda habitual se encuentran en dificultades para hacer frente a sus obligaciones, exige la adopción de medidas que, en diferentes formas, contribuyan a aliviar la situación de los deudores hipotecarios».

Como una de estas medidas, el art. 1, en la redacción que le da el Real Decreto-ley 1/2015, prevé que «hasta transcurridos cuatro años desde la entrada en vigor de esta Ley, no procederá el lanzamiento cuando en un proceso judicial o extrajudicial de ejecución hipotecaria se hubiera adjudicado al acreedor, o a persona que actúe por su cuenta, la vivienda habitual de personas que se encuentren en los supuestos de especial vulnerabilidad y en las circunstancias económicas previstas en este artículo».

Una segunda acción orientada a este objetivo se halla en la disposición adicional primera, que encomienda al Gobierno «que promueva con el sector financiero la constitución de un fondo

social de viviendas propiedad de las entidades de crédito, destinadas a ofrecer cobertura a aquellas personas que hayan sido desalojadas de su vivienda habitual por el impago de un préstamo hipotecario cuando concurren las circunstancias previstas en el art. 1 de esta Ley. Este fondo social de viviendas tendrá por objetivo facilitar el acceso a estas personas a contratos de arrendamiento con rentas asumibles en función de los ingresos que perciban. En el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de esta Ley se podrá valorar la ampliación del ámbito de cobertura del fondo social de viviendas a personas que se encuentren en circunstancias de vulnerabilidad social distintas a las previstas en el art. 1 de esta Ley». Este fondo se creó mediante convenio firmado el 17 de enero de 2013 y la comisión de seguimiento y coordinación del mismo, en reunión celebrada el día 9 de mayo de 2014, amplió las circunstancias que determinan los beneficiarios al objeto de facilitar el acceso al fondo a otras personas o grupos que puedan resultar socialmente vulnerables.

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

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

En conclusión, el Estado define con esta doble medida la extensión de la intervención pública de protección de personas en situación de vulnerabilidad que considera compatible con el adecuado funcionamiento del mercado hipotecario y, a la vez, para evitar que el equilibrio que juzga oportuno se quiebre, impide que las Comunidades Autónomas en ejercicio de sus competencias propias adopten disposiciones que, con este mismo propósito de tutela, afecten de un modo más intenso a dicho mercado. En conclusión, las medidas estatales reseñadas, en tanto que determinan de un modo homogéneo para todo el Estado los sacrificios que se imponen a los acreedores hipotecarios para aliviar la situación de sus deudores, concurren de un modo principal a regular el mercado hipotecario en su conjunto y, al tratarse este de un subsector decisivo dentro del sector financiero, inciden directa y significativamente sobre la actividad económica general.

Adicionalmente, dado que su finalidad es garantizar a un mismo tiempo la efectividad del derecho a una vivienda y la regularidad sustancial en el funcionamiento del sistema financiero, cabe reputar, en lo que resulte concerniente a este proceso constitucional, las acciones públicas disciplinadas en el art. 1 y en la disposición adicional primera de la Ley 1/2013 como elementos básicos de la regulación del sector de la vivienda, que, como el Tribunal ha declarado reiteradamente (SSTC 152/1988, de 17 de marzo, FJ 2 y 4; 251/2006, de 5 de

julio, FJ 11; y 112/2013, de 9 de mayo, FJ 3), es un subsector importante de la economía, admitiéndose como constitucionalmente legítimo que, aun cuando la competencia en materia de vivienda corresponda a las Comunidades Autónomas, el Estado señale, si lo considera necesario, ciertas líneas directrices de la ordenación de este segmento de la economía.

Por último, las indicadas acciones estatales no agotan la competencia autonómica en materia de vivienda, que sigue intacta en gran medida porque puede ser ejercida a través de todo tipo de regulaciones que estén desligadas del mercado hipotecario, como ocurre, dentro del mismo Decreto-ley recurrido, con los instrumentos de fomento previstos en el capítulo III del título VI. Cabe afirmar, en fin, que las medidas estatales mencionadas, al cumplir todas las exigencias de la doctrina constitucional relevante, constituyen un correcto ejercicio de la competencia estatal en materia de bases de la planificación económica (art. 149.1.13 CE).

18. Afirmado lo anterior procede analizar si el supuesto de expropiación del uso de la vivienda que regula la disposición adicional segunda impugnada obstaculiza tales medidas estatales de política económica. Las Letradas de la Junta y del Parlamento de Andalucía niegan tal interferencia con apoyo en la STC 37/1987, FJ 7, en la que el Tribunal, juzgando que la legislación estatal de reforma y desarrollo agrario constituía ordenación básica de la actuación económica (art. 149.1.13 CE), resolvió que «ninguna de estas normas [autonómicas], que en parte introducen modificaciones de índole social y en parte sólo correcciones de mera técnica jurídica a lo ya dispuesto por las citadas leyes estatales, alcanza a desplegar una eficacia incisiva en la política económica general del Estado o en los elementos básicos de la misma».

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

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

Esta diferencia en el supuesto de hecho con el enjuiciado en la STC 37/1987 determina que la doctrina allí establecida no puede ser utilizada en este caso para desestimar el motivo de impugnación fundado en el art. 149.1.13 CE. No puede decirse, a diferencia de lo que se hizo

en aquella Sentencia, que la norma autonómica recurrida en este caso carezca de eficacia incisiva en la medida estatal de política económica que hemos identificado ut supra porque se limite a introducir en esta última modificaciones o correcciones técnicas, pues, como se ha expuesto con detalle en este fundamento jurídico, la norma autonómica considerada en este proceso no se ciñe a hacer tal cosa sino que contiene una regulación que es en esencia incompatible con la estatal.

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

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

Aparte de lo anterior, también resulta relevante que la concurrencia de figuras jurídicas dispares sobre una misma realidad –la suspensión del lanzamiento en la norma estatal y la expropiación de uso en la autonómica– hace difícil la aplicación conjunta de ambas disposiciones, principalmente a la hora de decidir si su eficacia es simultánea o sucesiva. Entender lo primero, a pesar que a ello induce la dicción del precepto al señalar que el plazo máximo de tres años que puede alcanzar la expropiación del uso se cuenta «desde la fecha del lanzamiento acordado por el órgano jurisdiccional competente», no parece posible porque no se trata de medidas compatibles en el sentido de que puedan operar a un mismo tiempo. Entender lo segundo, aparte de hacer necesario definir qué norma es la prioritaria, anula en la práctica la virtualidad de una de ellas, que queda postergada en su eficacia.

Este Tribunal entiende que la norma autonómica impugnada, por las dos razones que acabamos de exponer, cada una de ellas suficiente por sí misma, constituye un obstáculo significativo para la eficacia de la medida de política económica que el Estado disciplina en la Ley 1/2013 y, por tanto, procede declarar que el legislador andaluz ha ejercitado la competencia que le incumbe en materia de vivienda de un modo que menoscaba la competencia estatal ex art. 149.1.13 CE.

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

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

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

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

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

c) La disposición adicional segunda del Decreto Legislativo 6/2013 de la Comunidad Autónoma de Andalucía interfiere, al menos el ejercicio la competencia estatal en materia de ordenación económica (art. 149.1.13), al realizar una regulación que se proyecta sobre un ámbito material que ya había sido reglado por el Estado y según reiterada jurisprudencia de este Tribunal, la competencia estatal en materia de «ordenación general de la economía» (art. 149.1.13 CE) puede abarcar «tanto las normas estatales que fijen las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de un sector concreto como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector» (SSTC 21/1999, de 25 de febrero, FJ 5; y 95/2001, de 5 de abril, FJ 3), y en este sentido es indudable que el legislador estatal introdujo unas medidas y acciones para dar respuesta al problema de los denominados desahucios hipotecarios.

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

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

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

3.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a catorce de mayo de dos mil quince.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Adela Asua Batarrita.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Antonio Narváez Rodríguez.—Firmado y rubricado.

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

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

Mi discrepancia se ciñe a la argumentación y conclusión sentada en los fundamentos jurídicos 17 y 18 sobre la inconstitucionalidad de la disposición adicional segunda del Decreto-ley 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda.

La disposición adicional segunda declara de interés social la cobertura de necesidad de vivienda de las personas en especiales circunstancias de emergencia social incursas en procedimientos de desahucio por ejecución hipotecaria, a efectos de expropiación forzosa del uso de la vivienda objeto de un procedimiento de esa naturaleza, por un plazo máximo

de tres años a contar desde la fecha del lanzamiento acordado por el órgano jurisdiccional competente. Esta previsión se aplica a las viviendas incursas en procedimientos de desahucio instado por entidades financieras, o sus filiales inmobiliarias o entidades de gestión de activos, en los cuales también sea una entidad financiera o sus filiales inmobiliarias o entidades de gestión de activos quien resulte adjudicatario del remate.

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

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

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

objetivos de política económica indicados»; por otro lado, que «la concurrencia de figuras jurídicas dispares sobre una misma realidad –la suspensión del lanzamiento en la norma estatal y la expropiación de uso en la autonómica– hace difícil la aplicación conjunta de ambas disposiciones, principalmente a la hora de decidir si su eficacia es simultánea o sucesiva». No puedo compartir ninguno de esos dos razonamientos.

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

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

Las posibles implicaciones de la fundamentación de la presente Sentencia para nuestra futura jurisprudencia son preocupantes. Se da por bueno que el Estado, en virtud del título competencial contemplado en el art. 149.1.13 CE, pueda asumir e imponer de modo excluyente la solución de un problema social o económico como expresión de las bases de la planificación económica, cerrando el paso a que las Comunidades Autónomas puedan establecer sus propias medidas al respecto, incluso en el ámbito de las materias de su competencia exclusiva, como es la vivienda. En palabras de la propia Sentencia, el Estado podrá decidir «la extensión de la intervención pública» y «una solución normativa determinada» frente a

un concreto problema, esto es, podrá decidir la única forma en que se podrá abordar ese problema. De tal manera que se impedirá a las Comunidades Autónomas que, en ejercicio de sus competencias, adopten disposiciones distintas con el mismo propósito de tutela y, que por su contenido o intensidad puedan alterar el equilibrio de intereses establecido por el Estado. Contra toda evidencia, la Sentencia de la que discrepo afirma que «las indicadas acciones estatales no agotan la competencia autonómica en materia de vivienda, que sigue intacta en gran medida porque puede ser ejercida a través de todo tipo de regulaciones que estén desligadas del mercado hipotecario», y ofrece como ejemplo los instrumentos de fomento.

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

Madrid, a catorce de mayo de dos mil quince.–Adela Asua Batarrita.–Firmado y rubricado.

Voto particular parcialmente discrepante que formula la Magistrada doña Encarnación Roca Trías a la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad 4286-2013, al que se adhiere el Magistrado don Fernando Valdés Dal-Ré

En el ejercicio de la facultad que me reconoce el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, y con el mayor respeto a la opinión de la mayoría, debo manifestar mi total y absoluto desacuerdo con esta Sentencia, en lo que atañe a la disposición adicional segunda del Decreto-ley andaluz 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda. Discrepo de la argumentación vertida en sus fundamentos jurídicos 17 y 18. Pero, también, de la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de la disposición citada, que no distingue entre los distintos supuestos que contempla.

Se centran en la determinación del título competencial vulnerado por la Comunidad Autónoma de Andalucía al regular la expropiación del derecho de uso en favor del deudor hipotecario ejecutado después del remate en el procedimiento de ejecución hipotecaria. A mi modo de ver, la Comunidad Autónoma ha vulnerado la competencia exclusiva del Estado en materia procesal, contenida en el art. 149.1.6 CE.

Las razones de mi desacuerdo, que ya expuse en la deliberación, son las que referiré a continuación.

1. Se plantea en esta Sentencia un problema de inconstitucionalidad mediata, esto es, si la disposición adicional segunda del Decreto-ley 6/2013 ha vulnerado la competencia que asiste al Estado ex art. 149.1.13 CE para la reorganización y recapitalización del sector financiero, y para proveer a las necesidades de deudores hipotecarios propietarios de viviendas, que son objeto de ejecución hipotecaria que finaliza con la pérdida de su vivienda habitual.

Según doctrina constitucional consolidada de este Tribunal, lo cual excusa de su cita pormenorizada, el método a seguir en estos casos debe partir de la identificación de las normas y preceptos estatales de contraste y de la determinación del título competencial que asiste para dictarlas, paso imprescindible para resolver sobre la existencia o no de la extralimitación competencial denunciada. Expuesto de forma simplificada, la Comunidad Autónoma, en ejercicio de su competencia exclusiva para regular un sector económico, no puede dictar normas que, por su contenido, corresponden a una competencia material exclusiva del Estado. Si así lo hiciera, sin entrar en la contradicción o no con la norma estatal,

aún en el caso de que éste no lo hubiera regulado, la norma autonómica sería inconstitucional. Por el contrario, cuando se trata de títulos competenciales transversales, como es el caso del art. 149.1.13 CE, el ejercicio por la Comunidad Autónoma de sus competencias sólo tiene el límite de no contradecir o no menoscabar la competencia ejercida por el Estado.

A la hora de realizar el encuadramiento competencial de las normas estatales que sirven de contraste, la doctrina constitucional ha venido a seleccionar el más específico frente a los más genéricos. Aunque no faltan ocasiones en que ha utilizado de forma conjunta la competencia estatal más específica con el título del art. 149.1.13 CE, como es caso de la STC 235/1999, de 20 de diciembre que cita la Sentencia de la mayoría, no por ello el Tribunal ha dejado de lado la competencia específica que asiste al Estado, sobre todo porque le permite dictar una regulación completa de una determinada materia que responderá, claro está, a los principios ordenadores con especial incidencia en la economía general o en un sector económico determinado.

2. La Sentencia de la mayoría comienza analizando las normas estatales que se entienden vulneradas para determinar el título competencial que asiste al Estado para dictarlas, dando por bueno el que alega el Abogado del Estado y sin analizar los títulos competenciales que cita la disposición final tercera de la Ley 1/2013.

Sin hacer mención alguna a su contenido, aunque sí a la finalidad de reorganización del sistema financiero, concluye la argumentación de la Sentencia de la que aquí se discrepa que las disposiciones legales aprobadas por el Gobierno, entre las que incluye no sólo los Reales Decretos-leyes 2/2012 y 18/2012, sino también el memorando de entendimiento de 20 de julio de 2012 firmado con la Unión Europea, que inexplicablemente incorpora al bloque de la constitucionalidad, se han dictado al amparo del art. 149.1.13 CE, por responder a la necesidad de recapitalización del sector financiero, siendo esta una línea esencial de la política económica del Gobierno.

De igual forma reconduce a este título competencial las medidas que incorpora el Real Decreto-ley 27/2012, de 15 de noviembre, reconvertido en Ley 1/2013, de 14 de mayo, modificado finalmente por el Real Decreto-ley 1/2015, de 27 de febrero. Todos ellos prevén la suspensión temporal de los lanzamientos cuando en un proceso de ejecución hipotecaria, se hubiera adjudicado al acreedor la vivienda habitual de personas deudoras que se encuentren en los supuestos de especial vulnerabilidad y encarga al Gobierno promover con el sector financiero un fondo social de viviendas destinadas a dar cobertura a las personas desalojadas de su vivienda habitual por el impago de un préstamo hipotecario. Considera que estas medidas tienen por objetivo «normalizar los mercados hipotecarios».

La primera medida presenta, según la Sentencia, una estrecha conexión con el mercado hipotecario, pues la delimitación de los supuestos en que procede la suspensión del lanzamiento del deudor hipotecario, una vez finalizado el procedimiento de ejecución, sirve para no alterarlo.

La segunda medida también, ya que se ocupa de las situaciones de vulnerabilidad que considera compatibles con el adecuado funcionamiento de dicho mercado. En definitiva, según la Sentencia, con estas dos medidas «el Estado define la extensión de la intervención pública de protección de las personas en situación de vulnerabilidad que considera compatible con el adecuado funcionamiento del mercado hipotecario y, a la vez, para evitar que el equilibrio que juzga oportuno se quiebre, impide que las Comunidades Autónomas en ejercicio de sus

competencias propias adopten disposiciones que, con este mismo propósito de tutela, afecten de un modo más intenso a dicho mercado».

3. Pues bien, discrepo del encuadramiento competencial que ha realizado la Sentencia de las medidas contempladas en la Ley 1/2013, en base a la incidencia económica que tienen en el mercado hipotecario, cuyo correcto funcionamiento es un principio general de ordenación de la economía, y con desprecio de su contenido material. El capítulo I de la Ley 1/2013 prevé, en su redacción vigente, la suspensión por el plazo de cuatro años de los lanzamientos de familias que se encuentran en la situación de especial riesgo de exclusión, que define. La exposición de motivos señala que esta medida, excepcional y temporal, pretende perfeccionar y reforzar el marco de protección de los deudores que, a causa de las condiciones excepcionales derivadas de la crisis económica, han visto modificada su situación económica y patrimonial y se han encontrado en una situación merecedora de protección. Por ello, afecta a procesos judiciales de ejecución hipotecaria y de venta extrajudicial por las cuales se adjudique al acreedor la vivienda habitual de personas pertenecientes a determinados colectivos. En estos casos, la Ley impide que se proceda al lanzamiento, debiendo los deudores ejecutados acreditar dichas condiciones ante el Notario o el Juez responsables del procedimiento de ejecución.

En mi opinión, resulta claro que este precepto de la Ley estatal incide, modificándolo parcial y temporalmente, en el sistema general de ejecución hipotecaria, que finaliza con la puesta a disposición, si así lo solicita el adquirente en el remate, en las condiciones establecidas en la Ley de enjuiciamiento civil (LEC). Caso que no cumpla estas condiciones, el adquirente en el proceso de ejecución hipotecaria no pierde, desde luego, la facultad de uso o posesión inherente a la propiedad, pero debe instar su recuperación en el juicio que corresponda (art. 675 LEC).

Como quiera que la suspensión afecta a los procesos judiciales o extrajudiciales de ejecución hipotecaria iniciados antes de la entrada en vigor de la Ley en los que no se hubiese ejecutado el lanzamiento (disposición transitoria primera) y a los que se inicien con posterioridad a la misma, la suspensión del lanzamiento ordenada por la Ley puede operar de dos formas:

A) Si la suspensión afecta a los procesos de ejecución hipotecaria impidiendo al Juez dictar el Auto ordenando el lanzamiento, resulta que la Ley 1/2013 habrá añadido una nueva excepción a las previstas en el art. 661.2 LEC, cuando existan terceros ocupantes distintos del ejecutado, las únicas que permiten y a la vez obligan al Juez a denegar el desalojo instado por el adquirente que reúne las condiciones establecidas en el art. 675 LEC. Esta posibilidad es i) carácter temporal; ii) solo para determinados adquirentes (los acreedores); iii) para determinados ejecutados (los que se encuentran en la situación de necesidad por ella descrita); y iv) solo para concretos inmuebles hipotecados (los que constituyen vivienda habitual del deudor ejecutado). Con ello, la Ley 1/2013 ha venido a modificar, aunque sea de forma temporal, la regulación contenida en el la Ley de enjuiciamiento civil.

Mientras que la regulación de la ejecución hipotecaria judicial y extrajudicial forma parte de la competencia que asiste al Estado para la regulación de esta institución civil (art. 149.1.8 CE), tanto el procedimiento judicial de ejecución como la de la posesión judicial y el lanzamiento de los ocupantes del inmueble que afecta a los dos procedimientos anteriormente señalados, constituye el complemento procesal necesario para que la ejecución de hipoteca cumpla la finalidad establecida, como bien demuestra el hecho de que haya recibido en la Ley de enjuiciamiento civil un tratamiento específico distinto del resto de procesos ejecutivos. Es por ello que la regulación estatal (art. 1, párrafo 2 de la Ley 1/2013) que establece las condiciones en las que el ejecutado puede permanecer en la vivienda habitual adjudicada al adquirente

acreedor, impidiendo al Juez que dicte auto de lanzamiento, se ha dictado en ejercicio de la competencia más específica que asiste al Estado ex art. 149.1.6.CE.

B) Si, por el contrario, la suspensión ordenada por la Ley estatal se produce con posterioridad al Auto firme que resuelve el lanzamiento con el correspondiente desalojo, pero antes de que éste se haya llevado a efecto en los términos ordenados, la norma habrá arbitrado una suerte de suspensión de un derecho reconocido en una resolución judicial firme (contra el Auto judicial que ordena el lanzamiento no cabe recurso alguno), pues tiene la virtualidad de impedir la completa ejecución de lo ordenado por el órgano judicial, que no es otra cosa que el reconocimiento del derecho a la posesión que ostenta el adquirente frente al ejecutado, y su inmediata efectividad con el lanzamiento, un derecho al que el adquirente puede voluntariamente renunciar, pero que no puede ser impedido sin que quede privada de efectos la resolución judicial que se lo ha reconocido. Al impedir la ejecución del Auto firme, posponiéndola, la disposición estatal establece un supuesto específico de inejecución temporal de la resolución judicial firme, que forma parte de la competencia que asiste al Estado para regular, ex art. 149.1.6 CE, las formas de ejecución de las resoluciones judiciales.

Es el art. 18 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ), norma de contenido inequívocamente procesal, el que establece que las resoluciones judiciales solo podrán dejarse sin efecto en virtud de los recursos establecidos; que las sentencias se ejecutarán en sus propios términos, salvo que exista una imposibilidad, en cuyo caso podrá sustituirse por la indemnización correspondiente, y que «los derechos reconocidos frente a la Administración por una sentencia firme» pueden ser expropiados siguiendo el procedimiento establecido y siempre mediando la correspondiente indemnización.

4. Así pues, sea cual sea la forma en que la suspensión del lanzamiento se instrumente, antes o después de que se dicte el Auto judicial por el que se ordena la ejecución, la Ley 1/2013 establece una regulación de carácter materialmente procesal, sobre la que el Estado tiene competencia exclusiva. Este título competencial se recoge, junto con otros, en la disposición final tercera de la ley 1/2013, sin especificar cuál de ellos resulta de aplicación para el dictado de cada uno de los preceptos.

Cierto es que la Ley 1/2013 ha tenido en cuenta para adoptar la medida con la que pretende proteger a quienes han perdido o perderían la posesión de su vivienda habitual por la ejecución de la hipoteca, los intereses económicos en presencia, incluidos los de las entidades financieras, principales afectadas por ella. Pero el impacto económico que una medida de este alcance puede producir al impedir, sin contemplar la correspondiente indemnización, que el adquirente no obtenga la posesión hasta transcurridos cuatro años, no la convierte automáticamente en una medida dictada en ejercicio de la competencia del art. 149.1. 13 CE, prescindiendo de su contenido material. Si así fuera, cualquier modificación de cierta entidad de la Ley hipotecaria y de la Ley de enjuiciamiento civil, por tener incidencia económica en el mercado hipotecario, que, a su vez, la tiene en la economía general, debería ser reconducida a este mismo título competencial sobrando, en consecuencia, cualesquiera otros, incluso los que cita la disposición final tercera de la Ley 1/2013.

En cualquier caso, no deja de causar perplejidad que la Sentencia de la que discrepo, lejos de analizar cuál de todos los títulos competenciales podrían verse afectados para seleccionar entre ellos el más específico, haya optado por el contemplado en el art. 149.1.13 CE a partir de «estrecha conexión» con el «objetivo de normalizar los mercados hipotecarios», cuando, precisamente, viene a modificar parcial y temporalmente las reglas procesales esenciales de la ejecución hipotecaria, ignorando el del art. 149.1.6 CE que ni siquiera menciona. Menos

aún se me alcanza cuál puede ser esa «estrecha conexión» que la Sentencia dice existir entre la normalización de los mercados hipotecarios y el asentamiento del sistema financiero, con el mandato al Gobierno para que promueva con el sector financiero un fondo social de viviendas, pues el hecho de que este fondo pretenda cubrir las necesidades de quienes han sido desalojados por el impago de un préstamo hipotecario, nada añade, es más, produce un nulo impacto en el sistema hipotecario y no afecta a la solvencia de las entidades de crédito.

5. Enmarcado el capítulo I de la Ley 1/2013 en la competencia del art. 149.1.6 CE, la extralimitación competencial que se achaca a la disposición adicional segunda del Decreto-ley autonómico exige determinar si, a la vista de su contenido, estamos o no ante una norma materialmente procesal. Si así fuera, sería inconstitucional por carecer la Comunidad Autónoma de competencia para dictarla.

La expropiación regulada en la disposición adicional segunda del Decreto-ley andaluz se refiere al derecho de uso o posesión de las viviendas incursas en un procedimiento de ejecución hipotecaria, cuando ya se ha producido la adjudicación del remate a favor del acreedor que sea una entidad financiera, o filial inmobiliaria –momento en el cual se adquiere la propiedad–, y una vez reconocido por el órgano judicial que el adquirente tiene, frente al ejecutado, derecho a la posesión, y por tanto se ha decretado el lanzamiento.

Como señala el apartado 1 de la citada disposición, la expropiación temporal del uso de las viviendas se extiende a los tres años a contar desde la fecha del lanzamiento acordado por el órgano jurisdiccional competente luego, debe existir un Auto firme que ordene el lanzamiento. Es claro, por tanto, que a diferencia de la norma estatal de contraste, la disposición impugnada no ha podido introducir una nueva causa que obligue al Juez a no ordenar el lanzamiento, sino que opera, una vez decretado, pero antes de que sea ejecutado en los términos ordenados. Así se infiere de la interpretación sistemática de la norma, pues, una vez desalojado el ejecutado, no tendría sentido que la expropiación estuviera ligada a la existencia de una ejecución hipotecaria, sino al hecho de que la vivienda esté vacante, y que los protegidos sean los ejecutados y no cualesquiera otras personas en las que concurren las mismas condiciones merecedoras de protección que concurren en los deudores ejecutados para ser beneficiarios de la expropiación. Es más, ello se desprende del tenor literal del apartado 15 de la disposición impugnada, que sólo contempla el supuesto de expropiación del uso de la vivienda cuando ya se ha ejecutado el desalojo; en concreto, cuando se trate de procesos de ejecución iniciados antes de su entrada en vigor en los que se haya ejecutado el lanzamiento, pero la vivienda permanezca vacía después de ésta. A ello me referiré más adelante.

Ciertamente, tal y como ha señalado este Tribunal, la determinación de las causas de utilidad pública o interés social para la expropiación de bienes y derechos corresponde a la Administración titular de la competencia material sustantiva. Como señala la STC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 6, cuando la legislación sectorial corresponda a las Comunidades Autónomas son éstas y no el Estado, las que ostentan la potestad de definir legalmente los supuestos en que cabe hacer uso del instrumento expropiatorio mediante la declaración de la causa expropiandi necesaria en cada caso, sin perjuicio de atenerse a la legislación general del Estado, que garantiza por igual los derechos patrimoniales de todos los sujetos privados. Entiendo, sin embargo, que cuando la expropiación incide, impidiéndola, en la ejecución de una resolución judicial firme, no estamos ya ante la expropiación forzosa de una facultad del derecho de propiedad a la que se refieren los arts. 33.3 y 149.1.18 CE, sino ante la regulación de la forma en que deben ejecutarse las resoluciones firmes, o mejor dicho, su inejecución, pues no cabe duda, en mi opinión, que la regulación que contiene el art. 18 LOPJ, aunque utilice el término expropiación para referirse a la privación del derecho reconocido por la resolución judicial, no puede reconducirse a la institución de la expropiación forzosa sino

a la materia procesal. Y esto es lo que ocurre en este caso, ya que la disposición impugnada expropia el derecho del adquirente a obtener la posesión frente al ejecutado, derecho ya declarado por una resolución judicial firme. Y ello corresponde a la materia procesal, motivo por el cual, al ser ésta una competencia exclusiva del Estado, la disposición impugnada es inconstitucional.

6. No obstante lo hasta aquí expuesto, el apartado quince de la disposición adicional segunda del Decreto-ley andaluz 6/2013 contempla, también, la expropiación del derecho de uso de la vivienda cuando afecta a los procesos de ejecución hipotecaria iniciados antes de su entrada en vigor, pero ya finalizados con el lanzamiento del deudor ejecutado tras su vigencia, siempre y cuando las viviendas continúen desocupadas y no hayan sido enajenados a terceros pues, de haber ocurrido esto último, ya no sería la entidad financiera o su filial hipotecaria que ha resultado adjudicataria en el remate y que se define por la norma como sujeto expropiado, sino ante un tercero, excluido del supuesto contemplado como causa expropiatoria del uso.

En este caso, se trata de la regulación de una causa expropiandi establecida por la Comunidad Autónoma en ejercicio de su competencia en materia de vivienda. Esta regulación no es, sin duda, materialmente procesal pues el proceso ha finalizado con la ejecución de la resolución judicial firme. La Ley autonómica regula una causa expropiatoria que entiende necesaria para el ejercicio de su competencia en materia de vivienda. Dicha causa afecta a un número determinado y limitado de viviendas, las que son objeto de procesos de ejecución ya iniciados, en que la adjudicación i) se realizó a la entidad financiera o su filial inmobiliaria que sigue siendo titular de la misma; ii) se llevó a efecto el lanzamiento tras la entrada en vigor de la disposición autonómica; iii) la vivienda está desocupada, y iv) el ejecutado reúne las condiciones establecidas en la disposición autonómica impugnada. Una medida de alcance muy limitado y perfectamente cuantificable, ya que no resulta de aplicación a los procesos de ejecución hipotecaria que se inicien con posterioridad a su entrada en vigor, que permite descartar, ab initio, el desfavorable y extendido impacto, argumentado por el Abogado del Estado, pero nunca acreditado, sobre los activos inmobiliarios de la Sociedad de gestión de activos procedentes de la reestructuración bancaria en Andalucía y sobre las medidas de reestructuración bancaria aprobadas por el Estado en el ejercicio de su competencia ex art. 149.1.13 CE.

Es por ello que, en mi opinión, la inconstitucionalidad debía haberse limitado a los supuestos en los que se impide la ejecución del Auto firme dictado por el Juez, pero no así a aquellos procesos iniciados antes de la entrada en vigor del Decreto-ley autonómico, pero finalizados con el desalojo cuando se realiza la expropiación del derecho de uso.

7. Mi discrepancia no se limita, únicamente, al encuadramiento competencial realizado por la Sentencia de la que discrepo y que, como acabo de exponer, debería haber arrojado un resultado bien distinto. Se extiende a la argumentación seguida para determinar si ha existido o no la extralimitación competencial denunciada, es decir, la forma en que se ha aplicado el título competencial del art. 149.1.13 CE.

No cabe afirmar, en mi opinión, que la Sentencia haya errado al determinar el canon aplicable, reiterado en el fundamento jurídico 17, que recuerda que el Estado no puede incluir, con base en este título, una acción económica si no posee incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general y a reserva de que el uso que haga el Estado de esta atribución transversal, no agote el título competencial más específico que incumbe a la Comunidad Autónoma. Creo que la Sentencia de la mayoría, lisa y llanamente, ha ignorado este canon al aplicarlo a la disposición adicional segunda del Decreto-ley autonómico construyendo uno

nuevo y a medida. Exactamente lo mismo que ocurrió en las SSTC 34/2013, de 14 de febrero, y 74/2014, de 8 de mayo, que tras identificar el canon que la doctrina constitucional había establecido para el art. 149.1.13 CE, y pretendiendo no modificarlo, llegaron, precisamente, a resultados que su correcta aplicación habría impedido. Así, desde la STC 34/2013, de 14 de febrero, las bases de la planificación económica no son ya meros criterios o directrices de ordenación general con especial incidencia en la economía en general o en un sector económico concreto, sino que permiten regulaciones de materias concretas, dentro de cada sector, cuando éste y no la medida, tenga incidencia sobre la economía general, regulaciones tan pormenorizadas como sea necesario para cumplir el objetivo económico identificado por el Estado, vaciando con ello las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas sobre el sector. Así lo pusieron de manifiesto los Votos particulares formulados a las Sentencias anteriormente citadas, a cuya argumentación ahora me remito.

Pero esta Sentencia da un paso más. No se trata ya de que las normas autonómicas deban respetar, en el ejercicio de sus competencias exclusivas de regulación de sectores concretos, las normas estatales dictadas en ejercicio de este título competencial, lo que impediría su contradicción o menoscabo, sino de que, una vez ejercida la competencia del art. 149.1.13 CE, las Comunidades Autónomas no podrían ejercer las suyas sobre el concreto sector económico afectado, aun cuando no exista contradicción o menoscabo de la competencia estatal.

Como señalé anteriormente, resulta que la Sentencia de la mayoría entiende que el Estado ha dictado una normativa que, incidiendo en el sistema de ejecución hipotecaria, atiende a la situación de los deudores que se encuentran en circunstancias merecedoras de especial protección, y que, como consecuencia de la crisis económica, están en riesgo de perder su vivienda, a la vez que contempla la promoción de un fondo social de viviendas. Pero estas medidas son las únicas que procede adoptar. Con ellas, añade, el Estado define la extensión de la intervención pública de protección de personas en situación de especial vulnerabilidad que considera compatible con el adecuado funcionamiento del mercado hipotecario, a la vez que impide a las Comunidades Autónomas que «en ejercicio de sus competencias propias adopten disposiciones que, con este mismo propósito de tutela afecten de modo más intenso a dicho mercado». La Sentencia cierra, así, la primera parte del círculo, pues sólo al Estado corresponde establecer la regulación de la protección de los deudores hipotecarios o de cualquier otra medida en materia de vivienda cuando la medida adoptada pueda incidir, de forma más o menos amplia, en el mercado hipotecario, lo que equivale a atribuirle competencia para la regulación de un sector, la vivienda, en todo aquello que pueda afectar al mercado hipotecario. Ello implica que se ha privado a la Comunidad Autónoma de una buena parte de su competencia regulatoria, que es precisamente lo que pretendía evitar la doctrina constitucional cuando estableció un límite, derivado precisamente, de la naturaleza de directrices o principios ordenadores de las medidas adoptadas a partir de este título competencial: es decir, que permitieran que las Comunidades Autónomas puedan ejercer en plenitud su competencia regulatoria exclusiva sobre el sector, respetando, claro está, estos principios generales o medidas. Es verdad, que aún le queda la posibilidad de adoptar medidas de fomento, tal y como señala la sentencia de la mayoría, pero no es este, precisamente, el resultado perseguido con la utilización del canon al que me estoy refiriendo.

El círculo se completa en el fundamento jurídico 18, cuando la Sentencia analiza si la disposición adicional segunda obstaculiza las medidas adoptadas por el Estado. Señala que esta disposición no introduce meras modificaciones o correcciones de técnica jurídica a las disposiciones adoptadas por el Estado, sino que responde a principios diversos, arbitrando un mecanismo distinto, razón por la cual no es aplicable lo afirmado en la STC 37/1987 en que la Ley autonómica impugnada introducía modificaciones o correcciones que no incidían en la medida estatal. Afirma, enlazando con lo anteriormente dicho, que el nuevo mecanismo

orientado a satisfacer la misma situación de necesidad rompe el carácter uniforme de la acción pública que el Estado ha articulado como medio para no perturbar el mercado hipotecario y proteger a los deudores. Por ello, aunque no es posible conocer a ciencia cierta si la medida expropiatoria impide las previstas por el Estado, ya que la Sentencia de la que discrepo se limita a afirmar que «la concurrencia de figuras jurídicas dispares sobre una misma realidad hace difícil la aplicación conjunta de ambas medidas» de manera que las del Estado no podrían verse impedidas por las autonómicas, y mucho menos aún, cuál es la incidencia que éstas pueden tener en el funcionamiento general del mercado hipotecario o en la reestructuración bancaria, la Sentencia concluye que en cuanto supone una intervención pública adicional a la diseñada por el Estado, «interfiere, al menos el ejercicio la competencia estatal en materia de ordenación económica (art. 149.1.13) al realizar una regulación que se proyecta sobre un ámbito material ya regulado por el Estado».

Como señalé al principio de este Voto, las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma están limitadas por el ejercicio por el Estado de las suyas. Cuando se trata de una competencia transversal, como es la del art. 149.1.13 CE, el ejercicio de la competencia autonómica no puede contradecir ni menoscabar la competencia del Estado, para lo cual hay que determinar si ha existido una contradicción, lo que descartó la STC 37/1987 en el caso entonces planteado, o si se ha producido un menoscabo de las normas estatales dictadas en ejercicio de la competencia que le asiste, como es el supuesto que nos ocupa ahora. Sólo en estos casos la regulación autonómica dictada en ejercicio de sus competencias exclusivas sobre el sector regulado sería inconstitucional. Pero en modo alguno la competencia que asiste al Estado ex art. 149.1.13 CE puede servir, (desde luego nunca lo había hecho hasta la Sentencia de la que discrepo), para atribuir al Estado una competencia exclusiva para regular de «modo uniforme», dicho sea con las palabras que utiliza la sentencia de la mayoría, la materia sobre la que incide la medida de ordenación económica, de manera que quede excluida cualquier posibilidad de regulación por parte de la Comunidad Autónoma, aunque no se oponga a la normativa del Estado ni la menoscabe. Creo que el título VIII de la Constitución no contiene una cláusula de cierre, según la cual, en época de crisis económica, el objetivo de paliar sus efectos justifique la modificación del alcance de los títulos competenciales estatales, en detrimento de los asumidos estatutariamente.

Estas son, sucintamente expuestas, las razones que me han llevado a formular este Voto particular.

Madrid, a catorce de mayo de dos mil quince.–Encarnación Roca Trías.–Fernando Valdés Dal-Ré.–Firmado y rubricado.

Voto particular que formula el Magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos a la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 4286-2013

Con el máximo respeto a la opinión mayoritaria de mis compañeros del Tribunal en la que se sustenta la Sentencia, discrepo de la fundamentación jurídica y del fallo sobre la impugnación de la disposición adicional segunda del Decreto-ley de Andalucía 6/2013, de 9 de abril. Considero que la Sentencia hubiera debido ser desestimatoria en ese particular al no haberse producido extralimitación competencial alguna.

1. La opinión mayoritaria de mis compañeros en la que se sustenta la Sentencia se cifra en que la disposición adicional segunda del Decreto-ley 6/2013, que regula la declaración del interés social a efectos de expropiación forzosa de la cobertura de necesidad de vivienda de personas en especiales circunstancias de emergencia social, es inconstitucional porque el

legislador andaluz ha ejercitado la competencia que le incumbe en materia de vivienda de un modo que menoscaba la competencia estatal establecida en el art. 149.1.13 CE. A esos efectos, dicha opinión sostiene que esta concreta regulación autonómica resulta contraria a las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica que había sido establecida por el Estado en el Real Decreto-ley 27/2012, de 15 de noviembre, y en la Ley 1/2013, de 14 de mayo, al arbitrar una solución completa para los supuestos de especial vulnerabilidad en las ejecuciones hipotecarias, consistente en la suspensión temporal de los lanzamientos.

Coincido con la opinión de otros Magistrados que también han sustentado una posición discrepante en que la regulación establecida en la citada disposición adicional segunda supone un legítimo ejercicio de las competencias autonómicas en materia de vivienda previstas en el artículo 56 del Estatuto de Autonomía para Andalucía y en que no cabe convertir el art. 149.1.13 CE en una fórmula para vaciar de competencias a las comunidades autónomas. En ese sentido suscribo los argumentos en que se fundamenta dicha opinión y en este Voto particular me limitaré a incidir en alguna de las ideas ya expuestas en esa posición disidente y que me parecen de especial relieve. Sin embargo, he preferido no adherirme a dicho voto para evitar confusiones innecesarias, pues no comparto la opinión defendida por los Magistrados disidentes a que me refiero en el sentido de que la regulación del decreto-ley resulta contraria al art. 149.1.6 CE –materia de legislación procesal–. No merece la pena que me extienda en la argumentación sobre este punto, pues se trata de una alegación que ni siquiera se ha formulado en el recurso, en el que no aparece invocado el expresado título competencial.

2. Nuevamente, como ya sucedió en la STC 74/2014, de 8 de mayo, se está, a mi juicio, ante un supuesto en que, en un contexto justificativo fundado en la aplicación de la jurisprudencia constitucional sobre el art. 149.1.13 CE, se está en realidad mutando su contenido en el sentido no expreso, pero perceptible en las últimas resoluciones de este Tribunal, si se apela al llamado contexto de descubrimiento, y sobre el que ya he advertido en otros Votos particulares (así, STC 170/2014), de avanzar en un proceso de recentralización que amenaza con tener severas consecuencias en nuestro sistema constitucional, en este caso, además, a costa de la efectividad de medidas tendentes a paliar situaciones de exclusión social.

El art. 149.1.13 CE establece que el Estado tiene competencia exclusiva sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. La STC 34/2013, de 14 de febrero, en una primera inflexión recentralizadora, que ya fue puesta de manifiesto en el Voto particular de que fue objeto, estableció una comprensión del concepto de «bases» que superaba, a mi juicio, el sentido natural en el lenguaje de esta expresión, deducido de su uso literal, semántico y pragmático, posibilitando que el Estado estableciera no solo criterios de ordenación general de un sector de la economía de exclusiva competencia autonómica, sino pormenorizadas regulaciones de aspectos materiales concretos que agotaran la consecución del objetivo perseguido por el Estado, en cuyo marco debería desenvolverse, ya de manera imposible, la hipotética normativa sectorial autonómica.

Con esta nueva Sentencia se opera una segunda inflexión conforme a la cual, una vez «ejercitada» la competencia estatal de regulación de las bases o planificación de un sector económico de competencia de la comunidad autónoma, la comunidad autónoma queda «expropiada» de esa competencia. Esto es, la aplicación del art. 149.1.13 CE por el Estado produce, en opinión de la mayoría, un efecto de bloqueo de la competencia sectorial autonómica exclusiva, el cual, a mi juicio, no era el pretendido por el constituyente cuando se diseñó el Estado autonómico y se redactó el art. 149.1.13 CE utilizando las expresiones «bases» y «coordinación».

3. Por otro lado, tampoco puedo mostrar mi conformidad con la opinión de la mayoría en que se sustenta la Sentencia de que la normativa autonómica controvertida interfiere la regulación estatal. La normativa estatal actualmente vigente (art. 1 de la Ley 1/2013, en la redacción dada por el Real Decreto-ley 1/2015) establece una suspensión de determinados lanzamientos por cuatro años, por lo que la ejecución de la normativa autonómica, tomando como presupuesto la existencia de una resolución de lanzamiento, quedará simplemente aplazada (no necesariamente en todos los casos) hasta que haya transcurrido el plazo de cuatro años desde la entrada en vigor de la ley.

En este contexto normativo la regulación autonómica no es susceptible de interferir en la estatal, como se defiende en la opinión mayoritaria. Aquella establece un presupuesto fáctico –existencia de un efectivo lanzamiento– que la normativa estatal puede impedir temporalmente que se produzca al disponer su aplazamiento. La simple inexistencia temporal (eventual) del presupuesto fáctico necesario para que pueda aplicarse la disposición adicional segunda del Decreto-ley 6/2013, puede determinar, en el peor de los casos, que la normativa autonómica sobrevenga a la estatal, es decir, que su aplicación dependa de ella, pero no puede implicar contradicción, interferencia ni «eficacia incisiva» alguna sobre la regulación estatal, entendiendo estos términos en un sentido lógico. A pesar de ello, la opinión mayoritaria da entrada a la aplicación del art. 149.1.13 CE, junto a otra, por esta razón a la que me opongo.

En conclusión, considero que la disposición adicional segunda del Decreto-ley 6/2013 no debería haberse declarado inconstitucional ya que, en los términos expuestos, ni ha supuesto una invasión de competencias estatales ni, en su caso, supone ninguna interferencia en la regulación estatal.

Madrid, a catorce de mayo de dos mil quince.–Juan Antonio Xiol Ríos.–Firmado y rubricado.

Pleno. Sentencia 94/2015, de 14 de mayo de 2015. Recurso de inconstitucionalidad 4834-2013. Interpuesto por el Presidente del Gobierno respecto del artículo único de la Ley Foral 25/2013, de 2 de julio, por la que se modifica la Ley Foral 28/2012, de 28 de diciembre, por la que se crea, con efectos para el año 2012, un complemento personal transitorio por pérdida de poder adquisitivo. Competencias sobre ordenación general de la economía y principios de coordinación entre haciendas públicas y de estabilidad presupuestaria: nulidad de la Ley Foral, que establece el término para el abono del complemento personal transitorio por pérdida de poder adquisitivo.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente; doña Adela Asua Batarrita, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 4834-2013, interpuesto por el Presidente del Gobierno contra el artículo único de la Ley Foral 25/2013, de 2 de julio, por la que se modifica la Ley Foral 28/2012, de 28 de diciembre, por la que se crea, con efectos para el año 2012, un complemento personal transitorio por pérdida de poder adquisitivo. Ha comparecido y formulado alegaciones el Parlamento de Navarra. Ha sido Ponente el Magistrado don Santiago Martínez-Vares García, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal Constitucional el día 30 de julio de 2013, el Abogado del Estado, en nombre del Presidente del Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el artículo único de la Ley Foral 25/2013, de 2 de julio, por la que se modifica la Ley Foral 28/2012, de 28 de diciembre, por la que se crea, con efectos para el año 2012, un complemento personal transitorio por pérdida de poder adquisitivo. El Abogado del Estado invocó el art. 161.2 CE en relación con el art. 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC) a fin de que se produjera la suspensión de la aplicación del precepto impugnado.

El recurso se fundamenta en los motivos que, resumidamente, se exponen a continuación:

El Abogado del Estado parte de la consideración de que el artículo único de la Ley Foral 25/2013, trae su causa del artículo único de la Ley Foral 28/2012, al que modifica su apartado dos. Dicho precepto estableció en su primer apartado, que «durante el año 2012 se abonará al personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra un complemento personal por pérdida de poder adquisitivo de cuantía equivalente al importe de la paga extraordinaria cobrada el mes de junio». A su vez, el segundo apartado de dicho artículo establecía que «el pago se realizará antes de finalizar el año 2012 mediante un solo abono por el importe que, de acuerdo con lo establecido en el apartado anterior, corresponda a cada funcionario/a».

El artículo único de la Ley Foral 25/2013, objeto del presente recurso de inconstitucionalidad, modifica el apartado 2 del artículo único de la citada Ley Foral 28/2012, que queda redactado de la siguiente manera: «el pago se realizará antes del 31 de agosto de 2013 mediante un solo abono por el importe que, de acuerdo con lo establecido en el apartado anterior, corresponda a cada funcionario».

Expone el Abogado del Estado que dada la fecha de la publicación de la Ley Foral 28/2012, en el «Boletín Oficial de Navarra» de 2 de enero de 2013, y en el «BOE» el 19 de enero, no pudo ejecutarse de hecho la Ley y abonarse el complemento antes del 31 de diciembre de 2012, como preveía la misma. Para paliar ese efecto de retraso y, por tanto, de imposibilidad material de aplicar la norma, se promulgó la Ley Foral 25/2013, de 2 de julio, ahora impugnada, mediante cuyo artículo único viene a modificarse el apartado 2 del artículo único de la Ley Foral 28/2012, en los términos anteriormente expuestos. Se trataba, por tanto, de poder hacer efectivo el complemento previsto por la Ley Foral 28/2012 dentro del año 2013 con independencia del presupuesto del ejercicio a cargo del cual se hubiese debido abonar dicho complemento retributivo.

A juicio del Abogado del Estado la norma impugnada resulta ahora contraria al art. 22.2 de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2013 (en adelante, Ley 17/2012), que establece con carácter básico y vinculante para todas las Comunidades Autónomas el crecimiento cero respecto de las retribuciones del personal al servicio del sector público vigentes a 31 de diciembre de 2012.

El citado precepto determina para fijar el límite al incremento que se computarán como premisa de comparación las retribuciones vigentes a 31 de diciembre de 2012, «sin tenerse en cuenta la reducción aprobada por el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio... sin tenerse en cuenta la supresión de la paga extraordinaria y de la paga adicional o equivalente del mes de diciembre aprobada por el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio...».

El Abogado del Estado alega el carácter básico del art. 22.2 de la Ley de presupuestos generales del Estado para 2013, formalmente en cuanto establecido en una norma con rango de ley e «invocando una precisa competencia constitucional», y materialmente conforme a lo afirmado en la doctrina constitucional. El art. 22 de la Ley 17/2012 se titula «Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica en materia de gastos de personal al servicio del sector público», e incluye dentro del sector público a «las Administraciones de las Comunidades Autónomas, los organismos de ellas dependientes y las Universidades de su competencia» [apartado 1 b)]. Además, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional, todas las medidas de contención de gastos de personal que hayan de aplicarse en todo el sector público, incluido el autonómico sin ninguna excepción, competen al Estado en virtud del art. 149.1.13 en relación con el art. 156 CE (cita, por todas, las SSTC 63/1986, de 21 de mayo, FJ 11; 96/1990, de 24 de mayo, FJ 3; 171/1996, de 30 de octubre, FJ 4; 62/2001, de 1 de marzo, FJ 6; 24/2002, de 31 de enero, FJ 5; 139/2005, de 26 de mayo, FJ 7; 148/2006, de 11 de mayo, FFJJ 4 y ss.; 178/2006, de 6 de junio, FJ 3; 195/2006, de 22 de junio, FJ 6; 222/2006, de 6 de julio, y 297/2006, de 11 de octubre, FJ 5), al que hoy ha de añadirse el art. 135.1 y 6 CE, que establece el principio de estabilidad presupuestaria (que se concreta en el art. 3.1 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera).

A ello añade el Abogado del Estado que expresamente aplican los límites en materia de gastos de personal a la Comunidad Foral de Navarra las SSTC 148/2006, 195/2006 y 297/2006, FJ 5. Asimismo, aduce que la doctrina constitucional en las Sentencias aludidas al caso de la

Comunidad Foral de Navarra desechó la supuesta excepción para Navarra en la aplicación de la doctrina general sobre límites retributivos, rechazando la alegación de excepción con pretendida base tanto en su norma institucional básica, como es la Ley 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra (en adelante, LORAFNA), que en su art. 49.1 b) atribuye competencia exclusiva a la Comunidad para regular «el régimen estatutario de los funcionarios públicos de la Comunidad Foral...», si bien, y esto es lo esencial «respetando los derechos y obligaciones esenciales que la legislación básica del Estado reconozca a los funcionarios públicos», como en la competencia que sobre la materia o ámbito financiero dispone la Comunidad Foral por disfrutar de un régimen de convenio con el Estado conforme al art. 45 LORAFNA.

Conforme a la argumentación expuesta, el Abogado del Estado considera que una medida legislativa autonómica como la establecida por la Ley Foral 25/2013 inevitablemente trae como consecuencia la vulneración de la limitación básica del incremento de las retribuciones prevista en el art. 22.2 de la Ley 17/2012, ya que el reconocimiento por la Ley Foral del incremento a abonarse en el 2013 implica que las retribuciones en Navarra en este año vienen constituidas, de un lado por las que existían a 31 de diciembre de 2012 (partiendo de la base o contabilizando, como exige el art. 22.2 de la Ley 17/2012, los niveles retributivos sin tener en cuenta las restricciones cuantitativas conforme a las medidas básicas de restricción del Real Decreto-ley 20/2012), pero a las que se añadiría, conforme a lo previsto en la Ley Foral objeto de impugnación, el importe del nuevo complemento lo que supone superar el límite legal básico y, por tanto, una efectiva extralimitación competencial.

2. Por providencia de 10 de septiembre de 2013, el Pleno del Tribunal Constitucional, a propuesta de la Sección Segunda, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad y dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado así como al Gobierno y al Parlamento de Navarra, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes. Asimismo, se tuvo por invocado por el Presidente del Gobierno el art. 161.2 CE, lo que, a su tenor y conforme dispone el art. 30 LOTC, produce la suspensión de la vigencia y aplicación del precepto impugnado desde la fecha de interposición del recurso –30 de julio de 2013– para las partes del proceso y desde el día en que aparezca publicada la suspensión en el «Boletín Oficial del Estado» para los terceros, lo que se comunicó a los Presidentes del Gobierno y del Parlamento de Navarra. Por último, también se ordenó publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial de Navarra».

3. El Vicepresidente primero y Presidente en funciones del Senado, mediante escrito registrado en este Tribunal el 18 de septiembre de 2013, comunicó que la Cámara se personaba en el procedimiento, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

4. La Vicepresidenta Primera y Presidenta en funciones del Congreso de los Diputados, mediante escrito registrado en este Tribunal el día 19 de septiembre, comunicó que la Mesa de la Cámara había acordado darse por personada en este procedimiento y ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

5. El Gobierno de Navarra, por escrito registrado en este Tribunal el día 2 de octubre de 2013, comunicó el acuerdo adoptado en sesión celebrada el día 25 de septiembre de 2013 en el que se daba por enterado de la interposición y admisión a trámite del presente recurso de inconstitucionalidad.

6. El Letrado del Parlamento de Navarra, en representación de dicho Parlamento, cumplimentó el trámite de alegaciones mediante escrito registrado en este Tribunal el 11 de octubre, en el que solicita la inadmisión del recurso de inconstitucionalidad por prematuro y, subsidiariamente, que se dicte Sentencia desestimatoria del presente recurso de inconstitucionalidad declarando la constitucionalidad de la Ley Foral impugnada. Mediante otrosí solicita, al amparo del art. 83 LOTC, la acumulación del presente recurso de inconstitucionalidad núm. 4834-2013 con el recurso de inconstitucionalidad núm. 5376-2012 interpuesto por el Parlamento de Navarra contra el art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, dada la existente conexión entre uno y otro recurso, que justifica la unidad de tramitación y decisión y, subsidiariamente, se suplica su resolución preferente una vez que el Tribunal Constitucional resuelva el recurso de inconstitucionalidad contra el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio.

Las alegaciones del Parlamento de Navarra son resumidamente, las siguientes:

En primer lugar, se expone que el Parlamento de Navarra interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012, por vulnerar los arts. 9.3, 86.1 y 103.3 en conexión con el art. 23.2 CE y por afectar al ámbito de autonomía de la Comunidad Foral de Navarra en materia de función pública. Con posterioridad, se aprobó la Ley Foral 25/2013 contra la cual se ha planteado el presente recurso de inconstitucionalidad por el Presidente del Gobierno, que constituye, a juicio del Parlamento de Navarra, «la otra cara de la moneda» del citado recurso de inconstitucionalidad. Se entiende que el presente recurso constituye el «envés estatal» del recurso de inconstitucionalidad formulado por la Cámara navarra contra el Real Decreto-ley 20/2012, por lo que si el Alto Tribunal estima el recurso de inconstitucionalidad en su día presentado en el sentido solicitado por el Parlamento de Navarra, el recurso de inconstitucionalidad 4834-2013 correría la misma suerte que aquél, es decir, la estimación en un caso y la desestimación en el otro. Por dicha razón se solicita la acumulación o, en su defecto, su resolución preferente una vez que el Tribunal Constitucional resuelva el recurso de inconstitucionalidad contra el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio.

En segundo lugar, se solicita la inadmisión del presente recurso de inconstitucionalidad por prematuro. Alega el representante del Parlamento de Navarra que la Ley 25/2013 es un supuesto de ley no aplicada por el Gobierno de Navarra. Para fundamentar dicha afirmación hace referencia al criterio del Gobierno comunicado a la Cámara en el que se pone de manifiesto la imposibilidad de cumplir el tenor literal de la Ley 25/2013, salvo grave incumplimiento del objetivo de déficit fijado para el ejercicio de 2013 para la Comunidad Foral de Navarra en aplicación de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y que se requiere la previa aprobación de una Ley Foral de suplemento de crédito o de utilización del fondo de prórroga, de acuerdo con las previsiones recogidas tanto en la Ley Foral 13/2007, de 4 de abril, de la Hacienda pública de Navarra, como en la citada Ley Orgánica 2/2012. Ello determina, a juicio del Parlamento de Navarra que «estamos ante una impugnación contra un ley con objeto inexistente, puesto que no contraría ningún precepto de la ley de presupuestos del Estado ... puesto que duerme un cierto sueño hasta tanto se apruebe su complemento necesario, que es la Ley Foral que suplemente un crédito inexistente. Estamos en presencia de una Ley imperfecta, razón que justifica su inadmisión, al tratarse de un recurso de inconstitucionalidad prematuro».

En tercer lugar, se desarrolla la conexión entre el presente recurso de inconstitucionalidad y el planteado en relación con el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento de Navarra en relación con el art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012. El Letrado del Parlamento de Navarra entiende que la norma estatal es inconstitucional fundamentalmente porque vulnera el art. 49.1 b) LORAFNA, como un precepto que recoge una competencia histórica y plena sobre el régimen estatutario de los funcionarios públicos siempre que se respeten

«los derechos y obligaciones esenciales que la legislación básica del Estado reconozca a los funcionarios públicos». Por esta razón, aunque se quiera configurar la supresión de la paga extra como una medida económica anclada en los arts. 149.1.1 y 13 y 156.1 CE, no puede obviarse que en realidad con esa medida se lamina la tradicional competencia de Navarra sobre el régimen funcional y retributivo de sus funcionarios. Recuerda que la Ley Orgánica de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra se ancla en la disposición adicional primera de la Constitución, lo que significa desde un punto de vista competencial que Navarra conserva sus tradicionales competencias en algunas materias históricas, como es la función pública. Reconoce el Letrado del Parlamento navarro que la jurisprudencia constitucional ha bifurcado los aspectos funcionariales y retributivos con el fin de asimilar a Navarra a otras Comunidades Autónomas, pero niega que dicha jurisprudencia pueda ser aquí reiterada. Para él, el cumplimiento de las magnitudes económicas que el Estado define en virtud de sus competencias de dirección de la política económica al amparo de los artículos 149.1.13 y 156.1 CE no pueden ser trasladadas al ordenamiento de Navarra de la misma manera que a otras Comunidades Autónomas, ya que la actividad económica de Navarra se articula a través del convenio económico. Asimismo, se aduce que el contenido del art. 2 del Real Decreto-ley impugnado es tan detallista y agotador que impide cualquier desarrollo del mismo.

Finalmente, el Parlamento de Navarra expone los argumentos para refutar las alegaciones del Abogado del Estado que, partiendo de la consideración de que el presente recurso de inconstitucionalidad sería la otra cara del recurso de inconstitucionalidad planteado contra el Real Decreto-ley 20/2012, coincidirían con los argumentos en los que se sustenta el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Parlamento de Navarra contra el referido Real Decreto-ley 20/2012. Concretamente, se incide en que la materia examinada tiene una doble vertiente funcional y económica; que el Estado tiene medios coercitivos para lograr la estabilidad presupuestaria (Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y fondo de liquidez autonómico, que desarrolla el art. 135 CE) y que todo ello ha de ser informado por el principio de unidad de la Constitución a los efectos de que los títulos económicos invocados por el Gobierno no vulneren el sistema de distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra.

7. Próximo a finalizar el plazo de cinco meses que señala el art. 161.2 CE desde que se produjo la suspensión de la Ley Foral 25/2013, el Pleno, por providencia de 22 de octubre de 2013, acordó oír a las partes personadas –Abogado del Estado y Parlamento de Navarra– para que, en el plazo de cinco días, expusieran lo que consideraran conveniente acerca del mantenimiento o levantamiento de la suspensión. Evacuado por las partes el trámite de alegaciones conferido, el Pleno del Tribunal, mediante ATC 298/2013, de 17 de diciembre, acordó mantener la suspensión del artículo único de la Ley Foral 25/2013.

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

II. Fundamentos jurídicos

1. En el presente proceso constitucional debemos resolver el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Abogacía del Estado, en nombre del Presidente del Gobierno, contra el artículo único de la Ley Foral 25/2013, de 2 de julio, por la que se modifica la Ley Foral 28/2012, de 28 de diciembre, por la que se crea, con efectos para el año 2012, un complemento personal transitorio por pérdida de poder adquisitivo.

Para precisar el objeto de este recurso de inconstitucionalidad hemos de tener en cuenta la regulación prevista en la Ley Foral 28/2012, que la Ley Foral 25/2013, ahora impugnada, modifica. La citada Ley Foral estableció en su artículo único, primer apartado, que «durante el año 2012 se abonará al personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra un complemento personal por pérdida de poder adquisitivo de cuantía equivalente al importe de la paga extraordinaria cobrada el mes de junio». A su vez, el segundo apartado de dicho artículo disponía que «el pago se realizará antes de finalizar el año 2012 mediante un solo abono por el importe que, de acuerdo con lo establecido en el apartado anterior, corresponda a cada funcionario/a», y ello a pesar de que la Ley Foral fue publicada en el «Boletín Oficial de Navarra» el 2 de enero de 2013, entrando en vigor el 3 de enero de dicho año.

Como se ha señalado, la Ley Foral 28/2012 fue objeto de modificación por la Ley Foral 25/2013, ya que, según se afirma en su exposición de motivos, «la voluntad del Parlamento de Navarra ha sido en todo momento que se percibiera el complemento transitorio, al margen de retrasos administrativos, por lo que no puede ser obstáculo para su percibo el hecho de que las administraciones acordaran su pago con posterioridad» al 31 de diciembre de 2012, por lo que se procede a «la modificación del punto segundo de su artículo único, en el que se mencionan los plazos de cumplimiento». En consecuencia, señala la citada exposición de motivos, la modificación que introduce esta Ley Foral permite el abono del complemento personal transitorio por la Administración de la Comunidad Foral y por cualquier otra Administración pública de Navarra que no lo hubiera hecho en su momento.

Concretamente, el artículo único de la Ley Foral 25/2013, objeto del presente recurso de inconstitucionalidad, modifica el apartado segundo del artículo único de la citada Ley Foral 28/2012 que queda redactado de la siguiente manera: «el pago se realizará antes del 31 de agosto de 2013 mediante un solo abono por el importe que, de acuerdo con lo establecido en el apartado anterior, corresponda a cada funcionario».

La medida establecida por la Ley Foral recurrida vulnera, a juicio del Abogado del Estado, la limitación básica de incremento de las retribuciones prevista en el art. 22.2 de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2013 (en adelante, Ley 17/2012), lo que comportaría, atendiendo a la argumentación expuesta en el escrito de interposición, la vulneración del artículo 149.1.13 CE, del artículo 156 de la misma y del principio de estabilidad presupuestaria previsto en el artículo 135 CE.

Por su parte, el Letrado del Parlamento de Navarra, tal y como ha quedado recogido en los antecedentes, y en cuanto al fondo de la controversia suscitada, considera que la solución a la misma depende de la decisión que este Tribunal adopte en relación con el recurso planteado por el Parlamento de Navarra en relación con la supresión de la paga extraordinaria contenida en el art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

2. Expuestas las posiciones de las partes enfrentadas en el recurso y el contenido de la norma impugnada, es necesario examinar, en primer lugar, la solicitud de inadmisión del presente recurso de inconstitucionalidad por prematuro, que efectúa el Parlamento de Navarra. Las razones en las que se fundamenta dicha solicitud, tal y como se han expuesto en los antecedentes, se concretan en que la Ley Foral 25/2013 es un supuesto de ley no aplicada por el Gobierno de Navarra, lo que se fundamenta en el criterio del Gobierno comunicado a la Cámara en el que se pone de manifiesto la imposibilidad de cumplir el tenor literal de la Ley 25/2013, salvo grave incumplimiento del objetivo de déficit fijado para el ejercicio de 2013 para la Comunidad Foral de Navarra en aplicación de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de

estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y que se requiere la previa aprobación de una Ley Foral de suplemento de crédito o de utilización del fondo de prórroga.

En la sustanciación del incidente cautelar de suspensión en el presente proceso constitucional, el Letrado del Parlamento de Navarra alegó, asimismo, el carácter de la Ley Foral 25/2013 como ley no aplicada por el Gobierno de Navarra, alegación a la que dimos cumplida respuesta en el ATC 298/2013, de 17 de diciembre, FJ 4. Debemos, en consecuencia, remitirnos al criterio que al respecto expresamos en dicha resolución para resolver la solicitud de inadmisión formulada.

Partiendo de la premisa de que los requisitos de admisibilidad de un recurso de inconstitucionalidad están previstos en los arts. 31y ss. de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional que, en relación con su objeto, se limitan a que han de ser leyes, disposiciones normativas o actos con fuerza de ley, hemos de afirmar que las relaciones entre el Gobierno de Navarra y el Parlamento de dicha Comunidad Autónoma, que han sido puestas de manifiesto en las alegaciones realizadas por el representante del Parlamento de Navarra, no es una cuestión que competa a este Tribunal a los efectos de acordar la inadmisión del presente recurso de inconstitucionalidad. En este sentido resulta del todo evidente que la admisión del presente recurso de inconstitucionalidad no puede quedar al albur de las decisiones del Gobierno y del Parlamento de Navarra sobre la correcta aplicación de la norma impugnada, por lo que debemos rechazar la solicitud de inadmisión del recurso de inconstitucionalidad.

3. Una vez resuelto el óbice procesal planteado por el Letrado del Parlamento de Navarra, hemos de encuadrar la cuestión debatida en el presente recurso en el ámbito material que le sea propio.

En ese sentido, el Abogado del Estado encuadra esta Ley en materia de gastos de personal del sector público, en la que el Estado tiene competencia al amparo de los arts. 149.1.13 y 156 CE, a los que, a su juicio, ha de añadirse el art. 135 CE. Sin embargo, el Letrado del Parlamento de Navarra pone de manifiesto que esta norma se incardina no sólo en materia económica sino también en materia funcional.

Tal y como se infiere de lo dispuesto en el artículo único de la Ley Foral 25/2013, el objeto de la disposición impugnada es la previsión del momento en que se va a hacer el pago de un complemento personal por pérdida de poder adquisitivo de cuantía equivalente al importe de la paga extraordinaria cobrada el mes de junio.

Atendiendo a que el motivo del recurso planteado se concreta en la eventual contravención por la Ley Foral 25/2013 de la limitación básica de incremento de las retribuciones prevista en el art. 22.2 de la Ley 17/2012 y por tanto, de una medida de contención de gastos de personal, hemos de reiterar que nuestra doctrina encuadra las medidas de contención de gastos de personal en el marco de las competencias de las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica del art. 149.1.13 CE.

En efecto, este Tribunal ha entendido que las medidas de limitación de las retribuciones adoptadas por el Estado deben analizarse desde la perspectiva de los arts. 149.1.13 y 156.1 CE. Siguiendo lo afirmado en STC 222/2006, FJ 3, debemos ahora reiterar que, aunque no cabe duda de que la decisión del legislador estatal de establecer un crecimiento cero en las retribuciones del personal al servicio de las Administraciones Públicas incide en la autonomía presupuestaria de las Comunidades Autónomas, su legitimidad constitucional debe ser admitida a la luz de la doctrina que este Tribunal ha empleado reiteradamente para defender la

facultad del Estado de limitar las retribuciones del personal al servicio de las Administraciones públicas. En efecto, hemos señalado la vinculación directa de estos límites con la fijación de la política económica general por parte del Estado ex art. 149.1.13 CE (STC 96/1990, de 24 de mayo, FJ 3) por cuanto se trata de una medida dirigida a contener la expansión relativa de uno de los componentes esenciales del gasto público (STC 63/1986, de 21 de mayo, FJ 11), sin que quepa olvidar que dicha autonomía financiera de las Comunidades Autónomas la concibe nuestra Constitución «con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles» (art. 156.1 CE) precepto éste desarrollado en el art. 2.1 b) de la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), de modo que la incidencia en la autonomía financiera y presupuestaria de las Comunidades Autónomas está directamente relacionada con la responsabilidad del Estado de garantizar el equilibrio económico general (SSTC 171/1996, de 30 de octubre, FJ 2; y 103/1997, de 22 de mayo, FJ 1). De ello se deriva la idoneidad de que tales límites se contengan en la Ley de presupuestos generales del Estado en cuanto vehículo de dirección y orientación de la política general que corresponde al Gobierno de la Nación (STC 171/1996, de 30 de octubre, FJ 2). Lo cual, en fin, no sólo justifica que el Estado pueda establecer topes máximos a los incrementos retributivos de los funcionarios autonómicos, sino que pueda decantarse por la congelación salarial en un ejercicio concreto.

Asimismo, y en respuesta a las alegaciones realizadas por el Parlamento de Navarra, hemos de afirmar que esta regulación no se incardina en materia de función pública y que la regulación estatal se aplica a la Comunidad Foral Navarra en los mismos términos que al resto de las Comunidades Autónomas. Así, nuestra doctrina no encuadra las medidas de contención de gastos de personal en el marco de las competencias en materia de «funcionarios públicos» [arts. 149.1.18 CE y 49.1 b) de la Ley Orgánica de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra (LORAFNA)], sino que las sitúa bajo el de las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica del art. 149.1.13 CE, como ya hemos señalado. Y ello por dos motivos principales, ya indicados en la temprana STC 63/1986, de 21 de mayo, FJ 11, y reiterados luego en múltiples ocasiones (en particular, para el caso concreto de Navarra, en las SSTC 148/2006, de 11 de mayo, FJ 6, 195/2006, de 22 de junio, FJ 6, y 297/2006, de 11 de octubre, FJ 5).

Decíamos en la primera de esas Sentencias referidas al caso concreto de Navarra que «la cuantificación y la limitación de las retribuciones del personal al servicio de las Administraciones públicas no se integran, desde un punto de vista material, en el régimen estatutario de los funcionarios públicos ... en primer lugar, porque dichas retribuciones, no sólo alcanzan a los funcionarios públicos, sino también a todo el personal al servicio del sector público; y, en segundo término, porque su carácter coyuntural y su eficacia limitada en el tiempo impiden integrarlas en la relación de servicio que delimita dicho régimen estatutario. Todo ello nos ha llevado a limitar la competencia estatal básica reconocida en el art. 149.1.18 CE a la definición de los diversos conceptos retributivos de los funcionarios públicos» (STC 148/2006, FJ 6).

A su vez, en la última de las Sentencias citadas recopilábamos lo dicho en las demás para concluir, resumidamente, lo siguiente: «[b]asta remitirse, asimismo, a los fundamentos jurídicos 5, 6, 7 y 8 de la STC 148/2006, de 11 de mayo (a los que también se remite expresamente la STC 195/2006, de 22 de junio, en su FJ 6), para rechazar las alegaciones de los representantes forales en relación con una vinculación menos intensa de la Comunidad de Navarra a los límites retributivos establecidos por el legislador estatal. Aunque es esta una cuestión que ha centrado en gran medida el debate entre las partes, en dichos fundamentos jurídicos concluimos que ni los derechos históricos invocados por los representantes forales, ni los arts. 49.1b), 45 y 64 LORAFNA, ni el hecho de haber suscrito con la Administración central un escenario de consolidación presupuestaria permiten flexibilizar la vinculación de la Comunidad Foral de Navarra a dichos límites básicos» (STC 297/2006, FJ 5).

4. Conforme a dicha delimitación podemos ya resolver el presente recurso de inconstitucionalidad, a partir de la comparación entre el artículo único de la Ley Foral 25/2013, y el art. 22.2 de la Ley 17/2012, en cuya vulneración sustenta el Abogado del Estado el recurso, y que establece lo siguiente:

«En el año 2013, las retribuciones del personal al servicio del sector público no podrán experimentar ningún incremento respecto a las vigentes a 31 de diciembre de 2012, en términos de homogeneidad para los dos períodos de la comparación, tanto por lo que respecta a efectivos de personal como a la antigüedad del mismo, y sin tenerse en cuenta la reducción aprobada por el Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio. Todas las menciones de esta Ley a retribuciones vigentes a 31 de diciembre de 2012 o devengadas en 2012 deben entenderse hechas a las que resultan de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012, sin tenerse en cuenta la supresión de la paga extraordinaria y de la paga adicional o equivalente del mes de diciembre aprobada por el Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.»

Es esta la norma estatal susceptible de operar como parámetro de contraste que hemos de utilizar, ya que nos encontramos ante dos normas de vigencia temporal limitadas a un concreto ejercicio presupuestario, el del año 2013. La norma autonómica porque así lo prevé el precepto recurrido, que dispone que el pago se realice antes del 31 de agosto de 2013, y la norma estatal por la propia naturaleza de toda Ley de presupuestos. En definitiva, nos encontramos ante una controversia que se refiere al límite de las competencias de las Comunidades Autónomas en la determinación de las retribuciones del personal al servicio de sus Administraciones durante un ejercicio presupuestario determinado, el del año 2013, ejercicio presupuestario al que es aplicable, en todo su devenir, la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2013.

El artículo 22.2 de la Ley 17/2012 establece la prohibición de incremento de las retribuciones del personal al servicio del sector público, vigentes a 31 de diciembre de 2012 que, según afirmamos en el ATC 298/2013, de 17 de diciembre, FJ 4, «es una medida de política general tendente a la limitación del gasto público» que, como hemos señalado, puede ser adoptada por el Estado al amparo del art. 149.1.13 CE.

En el preámbulo de la citada Ley 17/2012 se señala que «La repercusión que el mandato constitucional de estabilidad presupuestaria y la actual situación de nuestra economía tienen sobre el personal al servicio del sector público se refleja en el Capítulo I, relativo a los “Gastos del personal al servicio del sector público”, que tras definir lo que constituye “sector público” a estos efectos, establece, con carácter general, que no habrá incremento de las retribuciones de este personal en 2013 respecto a las retribuciones vigentes a 31 de diciembre de 2012 sin tener en cuenta la reducción aprobada por el Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio».

Una vez reconocida la directa relación entre la decisión de congelar las retribuciones del personal al servicio de las Administraciones públicas y la fijación de la política económica general por parte del Estado, cabe aceptar la posibilidad de adoptar una decisión de crecimiento cero, por cuanto se trata de una medida coyuntural que el legislador estatal considera necesaria para conseguir los objetivos de política económica general que se explicitan en el preámbulo de la Ley de presupuestos generales del Estado para 2013.

5. Afirmada la competencia del Estado para establecer la regulación contenida en el art. 22.2 de la Ley 17/2012, ha de analizarse si, efectivamente como alega el Abogado del Estado, la norma autonómica cuestionada contradice la norma estatal.

Al respecto cabe señalar que, según se infiere del art. único de la Ley Foral 25/2013, las retribuciones que correspondían al personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra durante el ejercicio presupuestario 2013 habrían tenido un incremento equivalente al de la paga extraordinaria de junio de 2012, que conforme a la disposición impugnada, habría sido efectivo antes del 31 de agosto de 2013. En efecto, comparando las retribuciones vigentes a 31 de diciembre de 2012 (sin tenerse en cuenta la supresión de la paga extraordinaria y de la paga adicional o equivalente del mes de diciembre aprobada por el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, tal y como señala el art. 22.2 de la Ley 17/2012) el abono durante el ejercicio presupuestario de 2013 de un complemento personal por pérdida de poder adquisitivo de cuantía equivalente al importe de la paga extraordinaria cobrada el mes de junio de 2012, implicaría un incremento retributivo en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra, que vulneraría la prohibición de incremento retributivo prevista en la norma estatal.

En consecuencia, la previsión del pago del importe contemplada en la norma ahora impugnada habría vulnerado el límite básico retributivo establecido en el art. 22.2 de la citada Ley 17/2012, conforme a la competencia del Estado ex art. 149.1.13 CE, que se concreta en la prohibición de incremento de las retribuciones, lo que comporta que el artículo único de la Ley Foral 25/2013 es inconstitucional y nulo.

6. Sentado todo lo anterior, debe declararse la inconstitucionalidad de la Ley Foral 25/2013. Aunque no se ha interpuesto el recurso de inconstitucionalidad contra toda la Ley Foral 25/2013, ésta sólo consta de un artículo único, objeto del presente recurso de inconstitucionalidad y de una disposición final que se limita a prever los efectos de la misma desde el 1 de enero de 2013, por lo que una vez se ha declarado inconstitucional y nulo el artículo único de la citada norma, queda despojado de toda finalidad práctica, razón que conduce a apreciar su inconstitucionalidad por conexión ex art. 39.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (SSTC 46/1990, de 15 de marzo, FJ 5; 73/1996, de 30 de abril, FJ 3, y 195/2006, de 22 de junio, FJ 8).

FALLO

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

Ha decidido

Estimar el presente recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia:

Declarar la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de la Ley Foral 25/2013, de 2 de julio, por la que se modifica la Ley Foral 28/2012, de 28 de diciembre, por la que se crea, con efectos para el año 2012, un complemento personal transitorio por pérdida de poder adquisitivo.

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

Dada en Madrid, a catorce de mayo de dos mil quince.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Adela Asua Batarrita.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Antonio Narváez Rodríguez.—Firmado y rubricado.

Pleno. Sentencia 95/2015, de 14 de mayo de 2015. Cuestión de inconstitucionalidad 7434-2013. Planteada por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco en relación con el artículo 2.1 del Real Decreto-ley 28/2012, de 30 de noviembre, de medidas de consolidación y garantía del sistema de la Seguridad Social. Principio de irretroactividad de las normas restrictivas de derechos individuales y límites a los decretos-leyes: acreditación de la concurrencia del presupuesto habilitante; constitucionalidad de la suspensión de la paga única compensatoria prevista para el caso de que el índice de precios al consumo real sea superior al previsto (STC 49/2015). Voto particular.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente; doña Adela Asua Batarrita, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro González-Trevijano Sánchez y don Ricardo Enríquez Sancho, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 7434-2013, planteada por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, en relación con el art. 2.1 del Real Decreto-ley 28/2012, de 30 de noviembre, de medidas de consolidación y garantía del sistema de la Seguridad Social. Han comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado, el Fiscal General del Estado y la Letrada de la Administración de la Seguridad Social. Ha sido Ponente el Magistrado don Pedro González-Trevijano Sánchez, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El 17 de diciembre de 2013 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal oficio de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, complementado por otro presentado el día 21 de enero de 2014, a los que se acompaña, junto con el testimonio de las actuaciones del procedimiento 248-2013, seguido ante el Juzgado de lo Social núm. 4 de Donostia-San Sebastián, el Auto de 3 de diciembre de 2013, en el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 2.1 del Real Decreto-ley 28/2012, de 30 de noviembre, de medidas de consolidación y garantía del sistema del sistema de Seguridad Social, por posible vulneración de los arts. 9.3 y 86.1 CE.

2. Los antecedentes de la presente cuestión de inconstitucionalidad son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) El Juzgado de lo Social núm. 4 de San Sebastián dictó Sentencia, estimando la demanda interpuesta por D.R.F.P., reconociendo su derecho a percibir una paga única compensatoria por el desvío del índice de precios al consumo correspondiente al año 2012, calculada sobre un 2,9 por 100, así como que el abono de su pensión de jubilación para el año 2013 se incrementa en un 2,9 por 100 sobre la pensión que venía percibiendo en el año 2012.

b) Interpuesto recurso de suplicación contra la mencionada Sentencia, por el Instituto Nacional de la Seguridad Social y la Tesorería General de la Seguridad Social, la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco señaló para su deliberación y fallo el día 15 de octubre de 2013.

c) Concluido el procedimiento y dentro del plazo para dictar Sentencia, el órgano judicial dictó una primera providencia de 16 de octubre de 2013, por la que acordó oír a las partes y al Ministerio Fiscal para que alegasen sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 2.1 del Real Decreto-ley 28/2012, por posible vulneración del art. 9.3 CE.

Las dudas del órgano judicial se centran en que la norma citada ha dejado sin efecto la actualización de la pensión del actor prevista en el art. 48.1.2 del texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social así como su pago en el año 2013. Esta duda se concreta en que el Real Decreto-ley entró en vigor el día 1 de diciembre de 2012, es decir, al día siguiente de que hubiera finalizado el período de devengo del pago único establecido en la norma. Tratándose, afirma la providencia, «de una percepción diferida en cuanto a su efectivo cobro, su supresión, cuando menos coyuntural, podría suponer una vulneración del art. 9.3 de la Constitución, que prevé la garantía de irretroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales».

El Ministerio Fiscal manifestó, en escrito de 29 de octubre de 2013, que no se oponía al planteamiento de la cuestión, sin perjuicio del informe que en su momento pudiera emitirse por el Fiscal General del Estado. La Letrada de la Administración de la Seguridad Social se opuso al planteamiento de la cuestión, señalando la existencia de un recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra el precepto legal cuestionado e indicando la conveniencia de suspender la tramitación de los autos hasta el pronunciamiento del Tribunal Constitucional. La representación procesal de D.R.F.P. no formuló alegaciones.

d) El 31 de octubre de 2013, el órgano judicial dictó una segunda providencia, concediendo un nuevo plazo de diez días a las partes y al Ministerio Fiscal, sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad también respecto de la eventual vulneración del art. 86.1 CE. Considera la providencia que el núcleo del debate consiste en dirimir si concurría el requisito de la extraordinaria y urgente necesidad exigido por el art. 86.1 CE, como presupuesto habilitante para el dictado del art. 2.1 del Real Decreto-ley 28/2012.

Nuevamente, las representaciones del Ministerio Fiscal y de la Administración de la Seguridad Social presentaron alegaciones, en fechas 8 y 18 de noviembre, respectivamente, en el mismo sentido en que lo habían hecho con anterioridad.

e) Por Auto de 3 de diciembre de 2013, la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco acordó plantear cuestión de inconstitucionalidad a fin de que el Tribunal Constitucional resolviera: a) «si la decisión de suspensión del pago único en el año 2012 para los pensionistas, que se contiene en el art. 2.1, vulnera lo dispuesto en el art. 86.1 de la Constitución, respecto de los presupuestos habilitantes para la regulación de la cuestión por el cauce del Decreto-Ley»; b) «si la decisión de suspensión del pago único en el año 2012, para los pensionistas, que se contiene en el art. 2.1, vulnera lo previsto en el art. 9.3 de la Constitución, respecto a la interdicción de retroactividad de las normas restrictivas de derechos individuales».

3. Del contenido del Auto de 3 de diciembre de 2013, por el que se promueve la presente cuestión de inconstitucionalidad, interesa destacar lo siguiente.

Tras recoger los antecedentes del caso y reproducir la norma cuestionada, la fundamentación del Auto se sustenta en la duda de si el actor tiene o no derecho a percibir lo que denomina «paga única compensatoria» por el desvío sufrido en el Índice de precios al consumo (IPC) durante el año 2012, por lo que la cuestión se plantea en relación con el núm. 1 del art. 2 del Real Decreto-ley 28/2012. Recuerda a continuación el régimen aplicable a las cuestiones de inconstitucionalidad y la necesidad de que la norma cuestionada sea la decisora de la cuestión a debate en el pleito.

Hechas las anteriores precisiones, la Sala expone su primera duda de constitucionalidad, centrada en la vulneración del art. 86.1 CE, duda que se articula sobre la base de la doctrina sentada en la STC 68/2007, de 28 de marzo. Considera la Sala que ha de acreditarse la concurrencia de la situación de extraordinaria y urgente necesidad y la denominada conexión de sentido, esto es, la relación entre la necesidad y la medida adoptada para subvenir a la misma. Indica al respecto que los argumentos que justifican la urgencia, extraídos de la exposición de motivos de la norma, tienen un carácter genérico y previsible, en cuanto que la existencia de una crisis económica persistente y grave no puede convertirse en el presupuesto habilitador de cualquier actuación. Concluye su razonamiento el órgano judicial afirmando la inexistencia de una situación de urgencia y, por lo tanto, la ausencia de la necesidad de acudir a esta medida legislativa de carácter excepcional, dado que las necesidades de financiación de la Seguridad Social ya eran conocidas con antelación y lo mismo sucedía con las previsiones respecto del déficit público.

En lo que a este motivo de inconstitucionalidad respecta, señala también la Sala la posible vulneración del art. 12.3 de la Carta Social Europea, como se desprende de la resolución del Comité Europeo de Derechos Sociales de 7 de diciembre de 2012 en la que, solventando una reclamación formulada por un sindicato griego sobre la supresión de pagas a los pensionistas, rechaza las razones de urgencia invocadas por el Gobierno griego, estimando necesario que se efectuaran estudios respecto de la necesidad de la medida para su posterior debate con los afectados a través de sus organizaciones.

El segundo motivo de inconstitucionalidad que plantea el Auto se fundamenta en la vulneración del artículo 9.3 en su vertiente de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos fundamentales; vulneración que se pone asimismo en relación con los señalado en los arts. 1.1, 41 y 50 CE. En este sentido, señala el órgano judicial que, conforme a la doctrina constitucional, una norma solamente es retroactiva cuando afecta a situaciones agotadas, de manera que debe distinguirse este supuesto de los efectos que la nueva norma pudiera tener sobre derechos pendientes, futuros o condicionados o meras expectativas de derecho. Entiende la Sala que nos encontramos, en el supuesto controvertido, ante una situación consolidada y agotada previamente, cuya supresión no pudo ser prevista por el destinatario, lo que implicaría la afectación de los principios de seguridad jurídica e interdicción de arbitrariedad. Reproduciendo el tenor literal del art. 48.1.2 del texto refundido de la Ley general de Seguridad Social, señala el órgano judicial que la paga allí regulada, aunque se configure como un pago único, se va generando día a día, por mor de su íntima conexión con el índice de precios al consumo, «o como mucho mes a mes, y coincidiendo su cálculo por el INE».

Según el Auto, dicha paga tiene la naturaleza «de una prestación diferida y parangonable de alguna manera a las gratificaciones extraordinarias a las que se refiere el art. 31 ET», sin que sea un pago graciable o discrecional para el Instituto Nacional del Seguridad Social. Argumenta al respecto que su período de generación y devengo finalizó el 30 de noviembre de 2012 y, a su vez, que el Real Decreto-ley 28/2012 entró en vigor el 1 de diciembre. Por tanto, entiende el órgano judicial que se aplicó un criterio retroactivo máximo para suspender

la percepción de una paga que ya se tenía derecho a percibir en su totalidad, y que se había integrado en el patrimonio del recurrente. Finalmente, alude al recurso de inconstitucionalidad 1114-2013 interpuesto contra el mismo precepto, indicando que se remite a lo argumentado en el mismo, cuyas tesis afirma compartir.

4. El Pleno de este Tribunal, a propuesta de la Sección Tercera, y por providencia de 25 de febrero de 2014, acordó admitir a trámite la presente cuestión de inconstitucionalidad; reservar para sí el conocimiento de la misma, de conformidad con lo dispuesto en el art. 10.1 c) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC); así como dar traslado de las actuaciones al Congreso de los Diputados y al Senado por conducto de sus Presidentes, al Gobierno por conducto del Ministerio de Justicia, y al Fiscal General del Estado, al objeto de que en el improrrogable plazo de quince días puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimen convenientes. Asimismo se acordó comunicar la admisión al órgano judicial proponente a fin de que, de conformidad con el art. 35.3 LOTC, permanezca suspendido el proceso hasta que este Tribunal resuelva definitivamente la presente cuestión, y publicar la incoación de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado».

5. El Presidente del Congreso de los Diputados, mediante escrito que tuvo entrada el 7 de marzo de 2014 en el Registro General del Tribunal, solicitó dar por personada a esa Cámara y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

El Presidente del Senado, en escrito registrado el 12 de marzo de 2014, solicitó asimismo que se tuviera por personada a la Cámara y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

El Letrado de la Administración de la Seguridad Social, actuando en nombre y representación del Instituto Nacional de la Seguridad Social y de la Tesorería General de la Seguridad Social, se personó en el presente procedimiento mediante escrito registrado el 13 de marzo de 2014.

6. El Abogado del Estado presentó su escrito de alegaciones el 20 de marzo de 2014, solicitando que se desestime íntegramente la presente cuestión.

En primer término, y en lo que respecta a la alegada vulneración del art. 86.1 CE, tras una exposición de la doctrina constitucional en la materia, considera el Abogado del Estado que el canon de enjuiciamiento del presupuesto habilitante prescrito en el citado precepto constitucional, se ciñe a corregir una eventual valoración abusiva o arbitraria por parte de los poderes públicos de la necesidad concurrente; y, frente a lo alegado en el Auto de planteamiento, estima que los órganos políticos han cumplido con la exigencia de exteriorizar las razones de urgencia que legitiman la utilización de esta figura normativa y, además, esos motivos justifican la decisión de acudir al Real Decreto-ley. Según se deduce de su exposición de motivos, la norma controvertida se integra dentro de un conjunto de medidas adoptadas en atención a las circunstancias económicas y sociales del momento en que se dicta y con el objeto de salvaguardar la suficiencia y viabilidad del propio sistema de Seguridad Social. La primera medida adoptada consiste en acudir a las reservas del sistema para asegurar su sostenibilidad y la segunda, aquí discutida, es la suspensión de la aplicación del art. 48.1.1 y la de dejar sin efecto el art. 48.1.2 del texto refundido de la Ley general de Seguridad Social y correlativos del texto refundido de la Ley de clases pasivas del Estado. Pero esta medida de suspensión no impide la actualización de las pensiones con carácter general en un 1 por 100 y aquellas que no superen determinados límites económicos en un 2 por 100 para el año 2013.

Recuerda el Abogado del Estado que no es la primera vez que se adopta la medida de suspensión de la actualización de las pensiones, cuyo antecedente se encuentra en el art. 4 del Real Decreto-ley 8/2010, que se basó en las mismas circunstancias económicas que hacían necesaria la adopción de tal medida para asegurar la sostenibilidad del sistema en aquel momento. Tras reproducir lo dispuesto en la memoria que acompaña a la norma, y lo señalado en el debate de convalidación de la misma en el Congreso de los Diputados, concluye que el Gobierno justificó ampliamente la situación de urgencia por la que se dicta el Real Decreto-ley, y considera que la medida de suspensión de la aplicación del art. 48.1.2 del texto refundido de la Ley general de Seguridad Social está directamente vinculada a la situación descrita por los órganos políticos, y encaminada a solventarla.

En segundo lugar, y en lo que se refiere a la alegada vulneración del art. 9.3 CE, afirma el representante estatal que nuestro sistema de Seguridad Social está caracterizado constitucionalmente por consistir en una garantía institucional, que deja al legislador su configuración concreta, en atención a las circunstancias económicas y sociales imperativas para la propia viabilidad y eficacia de aquél (STC 37/1994, FJ 3). En este marco, la doctrina constitucional ha venido a interpretar en qué se refleja el contenido del art. 50 CE, relativo a la garantía asumida por los poderes públicos de suficiencia económica de los ciudadanos mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, declarando que el derecho subjetivo y consolidado por el pago de cotizaciones no existe, y que la configuración de la pensión en cada momento deberá someterse a las circunstancias económicas y sociales en que se perciba.

En tercer lugar, afirma el Abogado del Estado que, vista la definición de «derechos individuales», que, a efectos de lo señalado en el art. 9.3 CE, ha efectuado la doctrina de este Tribunal (SSTC 43/1986, 112/2006, 99/1987, 100/1989 y 108/1986), es evidente que la actualización de las pensiones conforme al IPC del año en curso no constituye un derecho consolidado, integrado en el patrimonio del pensionista, sino una mera expectativa de derecho y, como mucho, un derecho condicionado a la fijación de su contenido por la Ley de presupuestos generales del año siguiente, si existe diferencia entre el IPC previsto y el acumulado a noviembre del ejercicio económico correspondiente. A su juicio, el art. 48.1.2 del texto refundido de la Ley general de Seguridad Social no establece una actualización automática de las pensiones, sino que la somete a un presupuesto: que exista una diferencia entre el IPC previsto en la actualización del año correspondiente recogida en la Ley general presupuestaria de dicho año, y el IPC acumulado a un mes concreto, noviembre del ejercicio en curso. Si se cumple ese presupuesto, podrán actualizarse las pensiones «de acuerdo con lo que establezca la respectiva Ley de Presupuestos Generales del Estado»; esto es, la actualización no es automática, sino que sólo podrá realizarse en los términos que fije la Ley general presupuestaria, por lo que se condiciona la existencia del derecho a que tal derecho se regule en la Ley general presupuestaria.

Continúa señalando que así ha ocurrido cuando se han adoptado medidas presupuestarias destinadas a asegurar el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones, y que ha sido en la Ley de presupuestos generales del Estado del año siguiente en la que se ha regulado en todos sus elementos esta revalorización, fijando el colectivo beneficiado, la cuantía y el momento de pago; cita como ejemplo la Ley de presupuestos generales para 2009 (Ley 2/2008).

Rechaza asimismo el representante estatal que el derecho a la actualización se encuentre plenamente incorporado al patrimonio del pensionista en el momento de entrada en vigor del Real Decreto-ley 28/2012 (el 1 de diciembre), en cuanto la realidad del IPC a noviembre de 2012 no se conocía a 30 de noviembre, pues el mismo se hizo público a mediados del mes

de diciembre. Por otro lado, reitera que la existencia de un diferencial entre el IPC previsto y el acumulado a noviembre del año en curso sólo es presupuesto necesario para que la Ley general presupuestaria pueda fijar una actualización, pero no determina el nacimiento de dicha actualización como derecho consolidado, que solo se producirá en la forma que fije la Ley general presupuestaria, cuando se determine en qué se concreta esa expectativa de actualización.

Recuerda asimismo el Abogado del Estado, en relación con lo dispuesto en el art. 9.3 CE, que la medida eventualmente restrictiva de los derechos individuales, ha de tener, además, un «matiz sancionador», circunstancia que no concurre en el supuesto que se examina, cuya única finalidad es garantizar la viabilidad y suficiencia del sistema de Seguridad Social, por lo que la medida estaría en todo caso amparada, en palabras del Tribunal Constitucional, en la existencia de «exigencias cualificadas de interés público de índole esencialmente económica».

7. En fecha 26 de marzo de 2014 se registró en este Tribunal el escrito de alegaciones del Fiscal General del Estado, en el que interesa que se declare que el art. 2.1 del Real Decreto-ley 28/2012 es contrario al art. 9.3 CE.

En primer término, y por lo que respecta a la posible vulneración de lo dispuesto en el art. 86.1 CE, recuerda el Fiscal que la regla general de la que parte la doctrina constitucional es la de que la urgencia y necesidad son conceptos cuya apreciación o concurrencia en el caso concreto, es consecuencia de un juicio valorativo puramente político y que por tanto compete a los órganos de gobierno; El control que corresponde al Tribunal Constitucional lo será sólo de los aspectos externos de la decisión, concretamente, que el Gobierno, al hacer uso de esa vía excepcional, haya justificado de forma explícita y razonada el porqué de su utilización, y la existencia de una conexión de sentido, es decir, la adecuación de las medidas adoptadas en la norma para solventar la situación que se pretende resolver. Dentro de este marco, afirma, el examen de la exposición de motivos de la norma permite constatar que el legislador explicita como causa justificativa de la misma la necesidad de salvaguardar el sistema de Seguridad Social que nació en el llamado «Pacto de Toledo», con la creación de un fondo de reserva que actuara a modo de salvavidas de los fondos que garantizaran el pago de las pensiones, y que la necesidad de garantizar ese fondo justifica la adopción de unas medidas cuya adecuación no se cuestiona, y que son las de recurrir a dicho fondo, con la consiguiente merma del mismo que le hace peligrar para el futuro. Se añade, además, otra razón de peso: el necesario cumplimiento de los compromisos adquiridos por nuestra pertenencia a la Unión Europea, entre los que se encuentra el de cumplir con los objetivos de déficit público. Que esta situación fuera previsible –como señala el Auto de planteamiento– no quiere decir que pudiera tenerse en cuenta en todas sus circunstancias, pues, al contrario, lo ocurrido en los últimos años demuestra una actitud tendente a acudir a la reducción del gasto en pensiones, tras haber limitado ya los derechos económicos de otros colectivos menos vulnerables (congelación de sueldos de los funcionarios, suspensión de paga extraordinaria, etc.), lo que aporta razones suficientes para justificar una intervención sobre las pensiones.

En cuanto al segundo requisito, la conexión de sentido entre la necesidad y la medida adoptada, tras afirmar que la misma no se desarrolla en absoluto en el Auto de planteamiento de la cuestión, considera que, aparte del genérico aseguramiento de la contención del déficit público, ésta se concreta en evitar la merma del fondo de reserva de la Seguridad Social por la vía de limitar el gasto en pensiones. Señala a este respecto que afectar a derechos económicos tan esenciales como la pensión, tanto las contributivas como las del régimen de clases pasivas, es especialmente doloroso, pero eso forma parte del fondo de la decisión que, como afirma la doctrina constitucional, queda al margen del control de constitucionalidad, perteneciendo al juicio político o de oportunidad.

Analiza en segundo lugar el Fiscal General del Estado la duda planteada en relación con el art. 9.3 CE. Acudiendo a la doctrina constitucional fijada en relación con el art. 9.3 CE, lo primero que resalta es que no existe una imposibilidad de revisar las normas fiscales o económicas, de forma que no puede hablarse de un derecho a la congelación de esas normas, pues ello supondría impedir a los órganos de gobierno ejecutar una verdadera política económica. No obstante, considera que en el supuesto examinado se produce una vulneración de la retroactividad y lo hace respecto de dos reglas. La primera la de la fijación del incremento, para el año 2013, con arreglo al índice de precios al consumo, y del pago único compensatorio de la pérdida de poder adquisitivo durante el año 2012. A su juicio, en relación con la primera de estas reglas se produce una retroactividad impropia, ya que la suspensión busca el efecto de que las pensiones del año 2013 no se incrementen más del 1 por 100 (excepcionalmente el 2 por 100), pero aunque lo relaciona con un hecho actual, cual es la fijación del aumento del IPC en 2,9 por 100, lo realiza antes de que se haya consolidado la situación, ya que lo hace el 30 de noviembre. En este supuesto, el Gobierno se ha limitado a tomar una decisión que se inserta en la posibilidad de dictar normas que modifiquen la política fiscal o económica, en orden a solventar la grave crisis económica, y es por ello que el Tribunal Superior del País Vasco no cuestiona esta suspensión como infractora de la Constitución.

Considera, sin embargo el Fiscal que la decisión de suspender la aplicación de la paga única que debería realizarse antes del 1 de abril de 2013, pero que se determina con arreglo al IPC comprendido en el 1 de diciembre de 2011 y el 30 de noviembre de 2012, teniendo en cuenta que el decreto entra en vigor el 1 de diciembre de 2012, sí podría estar incurriendo en un supuesto de retroactividad auténtica, ya que vincula efectos a un hecho ya consumado y consolidado. No puede considerarse un efecto de futuro por el hecho de que se haya diferido el pago hasta una fecha que no puede exceder el 1 de abril. Se trataría, por tanto, de un derecho económico consolidado, ya incorporado al patrimonio del perceptor de la pensión, y su privación se encuadraría en un supuesto de expropiación prohibida en el art. 33.3 CE. Concluye pues afirmando que la remisión que el art. 48 de la Ley general de la Seguridad Social (LGSS) hace a la Ley de presupuestos no puede considerarse una postergación del derecho a lo que determine esa Ley, ya que la actualización se produce de forma automática, cuando el Instituto Nacional de Estadística fija ese índice, limitándose la Ley presupuestaria a fijar el apunte contable.

8. El Letrado de la Administración de la Seguridad Social presentó escrito de alegaciones en fecha 11 de abril, en el que solicita la íntegra desestimación de la presente cuestión de inconstitucionalidad.

Tras recordar la doctrina constitucional relativa lo dispuesto en el art. 86.1 CE, y proceder al examen pormenorizado de lo señalado en el preámbulo de la norma, en la memoria justificativa y en el debate de convalidación, afirma el Letrado que los poderes públicos, ante los problemas financieros del sistema público de pensiones y en general del sistema de Seguridad Social, han procedido a adoptar dos medidas urgentes: por un lado, ampliar las facultades de disposición del numerario del fondo de reserva de la Seguridad Social, modificando la ley a este respecto, y por otro, limitar la revalorización de las pensiones, suspendiendo la aplicación del art. 48.1.1 LGSS y dejando sin efecto el art. 48.1.2 de la misma norma. Ambas medidas vienen a redundar en el cumplimiento de los objetivos políticos de asegurar el equilibrio financiero del sistema, el mantenimiento del fondo de reserva en una cuantía razonable para hacer frente a necesidades y desequilibrios futuros, la observancia de los objetivos de déficit y el mantenimiento de un nivel de protección razonable. Una medida similar a ésta, consistente en la congelación de la revalorización de las pensiones, fue adoptada ya por el art. 4 del Real Decreto-ley 8/2010, siendo aceptada entonces la concurrencia de las razones de extraordinaria y urgente necesidad (ATC 179/2011, de 13 de diciembre).

Considera el Letrado que el Gobierno ha explicitado suficientemente las razones de urgencia, que serían las derivadas del desequilibrio financiero del sistema de Seguridad Social, el agotamiento de otros instrumentos, tales como la utilización del fondo de prevención y rehabilitación y del fondo de reserva hasta el límite legal, la necesidad de esperar a conocer los datos adelantados del IPC que se deben tener en cuenta para la revalorización de las pensiones y, por último, la necesidad de equilibrar financieramente el sistema a fin de cumplir los objetivos del déficit.

En relación con la llamada conexión de sentido, pone de relieve que el Auto de planteamiento circunscribe sus dudas al hecho de que las circunstancias económicas mencionadas podían haber sido previstas por el Gobierno y, en consecuencia haber adoptado las correspondientes medidas a través del procedimiento legislativo ordinario. En relación con ello, afirma que la doctrina constitucional (STC 11/2002) ya ha puesto de manifiesto que la imprevisibilidad de la situación no resulta imprescindible para que pueda apreciarse la existencia de una conexión de sentido; la apreciación del momento en que concurre la extraordinaria y urgente necesidad corresponde al Gobierno como sujeto político, lo que ha realizado en el momento en que, a su juicio, se han agotado los recursos disponibles, y conocidas determinadas claves macroeconómicas. El Gobierno construye su argumentación sobre datos constatables relativos a la situación de crisis económica y desempleo, mediante los que acredita la existencia de una situación de excepcional gravedad que legitima la utilización de este instrumento legislativo, como vía para incorporar con inmediatez las medidas cuestionadas, a través de un instrumento constitucionalmente legítimo para el tratamiento de coyunturas económicas problemáticas.

En relación con la Decisión de 7 de diciembre de 2012, del Comité Europeo de Derechos Sociales, recuerda que la misma se dicta en un procedimiento de reclamación colectiva que no es de aplicación al Reino de España, al no haber suscrito la reforma del Tratado relativo al ejercicio de reclamaciones colectivas ante el Comité Europeo de Derechos Sociales; que la decisión se adopta en relación con unas reformas efectuadas por Grecia, que son radicalmente distintas de las adoptadas en España; y que las afirmaciones efectuadas por el Comité son retóricas, no sustantivas, realizadas en el contexto particular de Grecia y de la concreta acción del gobierno griego. Frente a ello, el Real Decreto-ley 28/2013 tiene como finalidad mantener y conservar el sistema de Seguridad Social y elevar progresivamente su nivel, siendo necesarias dichas medidas para el cumplimiento de la garantía institucional de la protección de las necesidades sociales, establecida en el art. 41 CE; garantía que se encuentra condicionada, como ha afirmado este Tribunal en su Sentencia 37/1994, a «las circunstancias económicas y sociales que son imperativas para la propia viabilidad y eficacia del sistema de la Seguridad Social».

Finalmente, y en lo que respecta a la alegada vulneración del art. 9.3 CE, afirma el Letrado que la regla establecida en el art. 48.1.2 LGSS se configura como una norma programática, cuya efectividad e imperatividad depende de la disposición normativa que se efectúe en la correspondiente Ley de presupuestos generales del Estado de cada ejercicio. El derecho a la revalorización de las pensiones de una determinada manera no constituye un derecho subjetivo consolidado, ni la aplicación de las reglas programáticas contenidas en el citado precepto de la Ley general de la Seguridad Social determinan el nacimiento de un derecho subjetivo perfecto, hasta que no se incorpore al ordenamiento jurídico a través de la Ley de presupuestos anual. Aún en el supuesto de que se reconociese por la Ley de presupuestos generales del Estado el devengo de la paga única controvertida, ésta se reconoce, se devenga y se perfecciona a partir del 1 de enero del ejercicio presupuestario al que se refiere la Ley de presupuestos que incorpora la paga, constituyendo la consideración de los meses de noviembre a noviembre, determinada en el art. 48.1.2 LGSS, un mero parámetro de cálculo de la desviación y que, en su caso se tendrá en cuenta.

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

II. Fundamentos jurídicos

1. La Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco plantea cuestión de inconstitucionalidad, en relación con el art. 2.1 del Real Decreto-ley 28/2012, de 30 de noviembre, de medidas de consolidación y garantía del sistema de la Seguridad Social, precepto en el que se dispone:

«Se deja sin efecto para el ejercicio 2012 la actualización de las pensiones en los términos previstos en el apartado 1.2 del art. 48 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, y en el párrafo segundo del apartado 1 del art. 27 del texto refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado, aprobado por Real Decreto legislativo 670/1987, de 30 de abril.»

La cuestión de inconstitucionalidad se concreta, según se señala en el Auto de planteamiento, en la «decisión de suspensión del pago único en el año 2012 para los pensionistas, que se contiene en el art. 2.1 del Real Decreto-ley 28/2012»; esto es, en la suspensión de la denominada «paga única compensatoria», prevista para el caso de que el Índice de precios al consumo (IPC) correspondiente al período comprendido entre noviembre del ejercicio anterior y noviembre del ejercicio económico en curso sea superior al IPC previsto. En síntesis, entiende la Sala que el art. 2.1 del Real Decreto-ley 28/2012 puede vulnerar, en primer término, el art. 9.3 CE, en su vertiente de interdicción de retroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, en cuanto la suspensión de actualización de las pensiones afectaría a un derecho subjetivo ya consolidado e integrado en el patrimonio de los pensionistas; y, en segundo lugar, el art. 86.1 CE, por falta de concurrencia del presupuesto de la «extraordinaria y urgente necesidad», que habilita la utilización del instrumento normativo del decreto-ley.

El Fiscal General del Estado interesa la estimación de la cuestión de inconstitucionalidad, conforme ha quedado expuesto en los antecedentes de la presente resolución. El Abogado del Estado y la Letrada de la Administración de la Seguridad Social solicitan su desestimación, por entender que el derecho a la actualización de las pensiones no estaba consolidado cuando se dictó el precepto cuestionado, y que la norma cumple los requisitos exigidos en el art. 86.1 CE.

2. Antes de abordar los aspectos materiales planteados en la presente cuestión de inconstitucionalidad, debemos realizar algunas precisiones de carácter procesal.

a) Como se ha expuesto en los antecedentes de la presente resolución, el trámite de audiencia a las partes, previo al planteamiento de la impugnación, y contemplado en el art. 35.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), no se sustanció en una única providencia. Así, una vez concluido el procedimiento y dentro del plazo para dictar Sentencia, el órgano judicial dictó una primera providencia de 16 de octubre de 2013, por la que acordó oír a las partes y al Ministerio Fiscal, para que alegasen sobre la pertinencia de plantear la cuestión de inconstitucionalidad, por posible vulneración del art. 9.3 CE. Concluido dicho trámite, el órgano judicial dictó una segunda providencia, de 31 de octubre de 2013, concediendo un nuevo plazo de diez días a las partes y al Ministerio Fiscal, para que se pronunciasen sobre el planteamiento de la cuestión, en este caso, por la posible vulneración del art. 86.1 CE.

La exigencia de un correcto desarrollo del trámite de alegaciones previo al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, ha sido reiteradamente puesto de manifiesto por este Tribunal, subrayando «la importancia del trámite de audiencia, que deriva del doble objetivo cuyo logro justifica su existencia: garantizar que las partes sean oídas y poner a disposición del órgano judicial un medio que le permita conocer la opinión de los sujetos interesados con el fin de facilitar su reflexión sobre la conveniencia o no de proceder a la apertura de dicho proceso. En este sentido, hemos destacado también que el mismo no puede minimizarse, reduciéndolo a un simple trámite, carente de más transcendencia que la de su obligatoria concesión, cualesquiera que sean los términos en los que ésta se acuerde, resultando inexcusable, por el contrario, que en él se identifiquen con precisión tanto los preceptos legales sobre cuya constitucionalidad se albergan dudas como las normas de la Constitución que se consideran vulneradas (por todas, STC 222/2012, de 27 de noviembre, FJ 3).

En el supuesto que se examina, la lectura del Auto de planteamiento y de la documentación que lo acompaña, permiten sostener que se ha dado cumplimiento a las exigencias derivadas del art. 35.2 de la Ley Orgánica. El hecho de que dicho trámite se haya llevado a cabo en dos providencias sucesivas, constituye una cuestión de índole formal que no ha venido a enervar el cumplimiento de lo señalado en el citado precepto de la Ley Orgánica, pues dicho trámite se concedió simultáneamente a las partes y al Ministerio Fiscal, los cuales tuvieron oportunidad de conocer, si bien de forma sucesiva, los términos de las dudas de constitucionalidad planteadas por el órgano judicial, así como exponer su criterio respecto a las eventuales vulneraciones de los arts. 9.3 y 86.1 CE. En consecuencia, en ambas providencias se ha venido a satisfacer el requisito inexcusable de especificar tanto los preceptos legales cuestionados como los preceptos constitucionales supuestamente vulnerados, permitiendo a las partes y al Ministerio Fiscal conocer con precisión, y simultáneamente, el planteamiento de inconstitucionalidad realizado por el órgano judicial, situarlo en sus exactos términos constitucionales y pronunciarse sobre él, por lo que la deficiencia formal señalada no impidió el correcto desarrollo de dicho trámite.

b) Con carácter previo al examen de fondo, resulta necesario asimismo delimitar con precisión la duda de constitucionalidad planteada. En este sentido, han de excluirse las dudas relativas a la presunta vulneración de los arts. 1.1, 41 y 50 CE, dado que las mismas únicamente se mencionan en el Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad y no fueron sometidas a consideración de las partes, por lo que éstas no tuvieron ocasión de pronunciarse sobre las mismas. Y como hemos tenido ocasión de señalar, «es preciso que en el Auto de planteamiento de la cuestión no se introduzcan elementos nuevos que los sujetos interesados en el proceso no hayan podido previamente conocer ni, por ello apreciar o impugnar su relevancia para el planteamiento de la cuestión, privándose así al órgano judicial de la opinión de aquéllos y no facilitándole su reflexión sobre los mismos, pues ello es susceptible de desvirtuar el trámite de audiencia del art. 35.2» [por todas, STC 50/2015, de 5 de marzo, FJ 2 b)].

3. En lo que respecta al fondo del asunto procede examinar, en primer término, la tacha de inconstitucionalidad relativa a la vulneración del art. 86.1 CE, que se imputa al art. 2.1 del Real Decreto-ley 28/2012, y que se fundamenta en la no concurrencia del presupuesto habilitante de la «extraordinaria y urgente necesidad» contemplada en el citado precepto constitucional, dado que resulta trasladable a este supuesto la doctrina establecida en el contexto del recurso de inconstitucionalidad, la cual ha venido entendiendo que la observancia de los requisitos exigidos en el art. 86.1 CE constituye un *prius* respecto de los aspectos sustantivos o materiales, y, en consecuencia, la inobservancia de los requisitos exigidos para la legislación de urgencia se alza como una infracción que sólo puede repararse, en su caso, con una declaración de inconstitucionalidad. Se trata de controlar si el ejercicio de la potestad reconocida al Gobierno por el art. 86.1 CE se realizó siguiendo los requisitos establecidos en

dicho precepto constitucional y, por lo tanto, de velar por el recto ejercicio de la potestad de dictar decretos-leyes dentro del marco constitucional (por todas, STC 49/2015, de 5 de marzo, FJ 2).

Así pues, debemos analizar si el ejercicio de este poder legislativo excepcional por parte del Gobierno está justificado en razones de extraordinaria y urgente necesidad, en los términos señalados por el mencionado precepto constitucional. Este Tribunal tiene al respecto una doctrina consolidada sobre el presupuesto que, según el art. 86.1 CE, habilita al Gobierno para dictar la legislación de urgencia que se manifiesta a través de la figura del decreto-ley, que puede resumirse en los siguientes postulados:

El concepto de extraordinaria y urgente necesidad «no es, en modo alguno, una cláusula o expresión vacía de significado dentro de la cual el lógico margen de apreciación política del Gobierno se mueva libremente sin restricción alguna, sino, por el contrario, la constatación de un límite jurídico a la actuación mediante decretos-leyes» (SSTC 96/2014, de 12 de junio, FJ 5, y 83/2014, de 29 de mayo, FJ 4, entre otras). Y, en este sentido, «sin perjuicio del peso que en la apreciación de lo que haya de considerarse como caso de extraordinaria y urgente necesidad haya de concederse al juicio puramente político de los órganos a los que incumbe la dirección del Estado, es función propia de este Tribunal el aseguramiento de estos límites, la garantía de que en el ejercicio de esta facultad, como cualquier otra, los poderes públicos se mueven dentro del marco trazado por la Constitución, de forma que este Tribunal puede, en supuestos de uso abusivo o arbitrario, rechazar la definición que los órganos políticos hagan de una situación determinada como de 'extraordinaria y urgente necesidad' y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad por inexistencia del presupuesto habilitante por invasión de las facultades reservadas a las Cortes Generales por la Constitución» (SSTC 100/2012, de 8 de mayo, FJ 8; 237/2012, de 13 de diciembre, FJ 4; 39/2013, de 14 de febrero, FJ 5, y 49/2015, de 5 de marzo, FJ 3, entre otras).

En desarrollo de su competencia para controlar el uso abusivo o arbitrario del decreto-ley, este Tribunal ha venido así estableciendo que su función se limita a un «control externo», que viene a verificar, pero no a sustituir el juicio político o de oportunidad que corresponde efectuar, en primer término, al Gobierno (titular constitucional de la potestad legislativa de urgencia) y, en segundo lugar, al Congreso (titular de la potestad de convalidar, derogar o tramitar el texto como proyecto de ley). El Tribunal controla de este modo que ese juicio político no desborde los límites de lo razonable, pero «el control jurídico de este requisito no debe suplantar a los órganos constitucionales que intervienen en la aprobación y convalidación de los Reales Decretos-Leyes» (SSTC 332/2005, de 15 de diciembre, FJ 5; 31/2011, de 17 de marzo, FJ 3; 39/2013, de 14 de febrero, FJ 5, y 12/2015, de 5 de febrero, FJ 3), pues, de hacerlo, «quedarían alterados los supuestos del orden constitucional democrático» (SSTC 111/1983, de 2 de diciembre, FJ 5, y 60/1986, de 20 de mayo, FJ 3).

El control que corresponde al Tribunal es, pues, un control jurisdiccional ex post y tiene la naturaleza, además, de control externo, jurídico, y no de oportunidad política ni de excelencia técnica, para no invalidar de forma innecesaria, ni sustituir el juicio político que sobre la concurrencia de dicho presupuesto habilitante corresponde efectuar al Gobierno y al Congreso de los Diputados «en ejercicio de la función de control parlamentario (art. 86.2 CE)» (STC 137/2011, de 14 de septiembre, FJ 4).

Nuestra doctrina ha señalado también que la Constitución ha adoptado «una solución flexible y matizada respecto del fenómeno del real decreto-ley que, por una parte, no lleva a su completa proscripción en aras del mantenimiento de una rígida separación de los poderes, ni se limita a permitirlo de una forma totalmente excepcional en situaciones de necesidad absoluta, de

modo que la utilización de este instrumento normativo se estima legítima en todos aquellos casos en que hay que alcanzar los objetivos marcados para la gobernación del país, que, por circunstancias difíciles o imposibles de prever, requieren una acción normativa inmediata o en que las coyunturas económicas exigen una rápida respuesta» (SSTC 6/1983, de 4 de febrero, FJ 5; 237/2012, de 13 de diciembre, FJ 3, y 48/2015, FJ 3). Y en este contexto, nuestra jurisprudencia ha venido admitiendo reiteradamente el uso del decreto-ley en situaciones que hemos denominado como «coyunturas económicas problemáticas», para cuyo tratamiento representa un instrumento constitucionalmente lícito, en tanto que pertinente y adecuado para la consecución del fin que justifica la legislación de urgencia (STC 183/2014, FJ 4).

El juicio sobre la regularidad constitucional de la cláusula de la «extraordinaria y urgente necesidad» ha de superar, en todo caso, un doble canon (por todas STC 39/2013, de 14 de diciembre, FJ 5, y jurisprudencia allí citada). El primero, tal y como recordamos en la STC 237/2012, de 13 de diciembre, consiste en la identificación por el Gobierno de manera explícita y razonada de la concurrencia de esa singular situación, la extraordinaria y urgente necesidad, determinante de la aparición del presupuesto que le habilita para dictar con carácter excepcional una norma dotada de los atributos, del rango y la fuerza propios de las leyes formales. El segundo canon se concreta en la existencia de una conexión de sentido o relación de adecuación entre ese presupuesto habilitante y las medidas contenidas en la norma de urgencia, de modo que éstas han de guardar una relación directa o de congruencia con la situación que se trata de afrontar.

En cuanto al primero de estos aspectos –la definición de la situación de urgencia–, nuestra doctrina ha precisado que no es necesario que tal definición expresa de la extraordinaria y urgente necesidad haya de contenerse siempre en el propio Real Decreto-ley, sino que tal presupuesto cabe deducirlo igualmente de la valoración conjunta de todos aquellos factores que determinaron al Gobierno a dictar la disposición legal excepcional, y que son, básicamente, los que quedan reflejados en la exposición de motivos de la norma, a lo largo del debate parlamentario de su convalidación, y en el propio expediente de elaboración de la misma (SSTC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 4; 182/1997, de 28 de octubre, FJ 4; 11/2002, de 17 de enero, FJ 4, y 137/2003, de 3 de julio, FJ 3). Sin perjuicio de lo anterior, este Tribunal también ha exigido que, cuando se denuncia la vulneración del presupuesto habilitante, no de la totalidad de la norma, sino únicamente en relación con uno o alguno de sus preceptos, ha de analizarse preceptivamente la concurrencia de la necesaria justificación ad casum de la extraordinaria y urgente necesidad, en relación con los preceptos concretamente impugnados (SSTC 31/2011, de 17 de marzo, FJ 4; 137/2011, de 14 de septiembre, FJ 6; 170/2012, de 4 de octubre, FJ 5, y 29/2015, de 19 de febrero, FJ 3).

En cuanto a la segunda dimensión del presupuesto habilitante de la legislación de urgencia –conexión de sentido entre la situación de necesidad definida y las medidas que en el Real Decreto-ley se adoptan–, nuestra doctrina ha afirmado un doble criterio o perspectiva para valorar su existencia: el contenido, por un lado, y la estructura, por otro, de las disposiciones incluidas en el Real Decreto-ley controvertido. Así, ya en la STC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3, excluimos a este respecto aquellas disposiciones «que, por su contenido y de manera evidente, no guarden relación alguna, directa ni indirecta, con la situación que se trata de afrontar ni, muy especialmente, aquéllas que, por su estructura misma, independientemente de su contenido, no modifican de manera instantánea la situación jurídica existente» (STC 39/2013, de 14 de febrero, FJ 9).

4. De acuerdo con la doctrina constitucional expuesta, hemos de examinar seguidamente si en el art. 2.1 del Real Decreto-ley 28/2012 concurre el presupuesto habilitante exigido por el

art. 86.1 CE, procediendo a efectuar el análisis en los términos descritos en el fundamento precedente.

En este sentido, y por lo que hace a la definición de la concurrencia del presupuesto habilitante, la exposición de motivos de la norma incluye una justificación explícita de las razones o motivos determinantes de la medida adoptada, afirmando:

«Ante la incidencia de la crisis sobre el conjunto de las cuentas públicas, y en particular sobre el sistema de Seguridad Social, se han venido adoptando desde hace años un conjunto de medidas destinadas a asegurar la viabilidad económica de dicho sistema. Como continuación a las reformas ya aprobadas, el Gobierno ha comprometido un conjunto de medidas adicionales que profundizan en las reformas y se orientan al cumplimiento de las recomendaciones adoptadas para España en el Consejo Europeo celebrado los días 28 y 29 de junio de 2012.

La crisis está suponiendo un elevado déficit del sistema de la Seguridad Social durante el ejercicio 2012, con las consiguientes tensiones de liquidez que se verán acentuadas en el próximo mes de diciembre de 2012, en el que han de abonarse dos mensualidades, ordinaria y extraordinaria, de pensiones en la Seguridad Social.

... El actual Gobierno ha demostrado desde el comienzo su compromiso con la revalorización de las pensiones. De hecho, la primera medida que se adoptó en materia de pensiones fue la de actualizarlas en un uno por ciento ...

Ello ha supuesto un esfuerzo importante para nuestro sistema público de protección en un contexto en el cual la Seguridad Social ha tenido que acudir a sus reservas Esta circunstancia, unida a otras como la necesidad de cumplir con el objetivo del déficit público, obliga con carácter de extraordinaria y urgente necesidad a dejar sin efecto la actualización de las pensiones en el ejercicio 2012 y a suspender la revalorización de las pensiones para el ejercicio de 2013, en los términos previstos en el art. 48 del texto refundido de la Ley General de Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio y en el artículo 27 del texto refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado, aprobado por Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril.»

Asimismo, en el debate parlamentario de convalidación del Real Decreto-ley que nos ocupa, y cuyo contenido queda reflejado en el Diario de sesiones de la sesión plenaria núm. 77, de 13 de diciembre de 2012, la Ministra de Empleo y Seguridad Social vino a señalar que:

«El real decreto que hoy debatimos debe enmarcarse, señorías, en el difícil contexto económico actual y a la vez en la inexcusable necesidad de que las administraciones públicas cumplan los objetivos de estabilidad presupuestaria. Este real decreto-ley atiende a las específicas circunstancias por las que atraviesan las cuentas de la Seguridad Social y a la indudable incidencia que la crisis económica tiene en nuestro modelo de pensiones. Es imprescindible, en primer lugar, considerar la caída de ingresos del sistema de Seguridad Social. La importante pérdida de ingresos provocada por la brusca caída de la afiliación en más de 2,5 millones de personas entre 2007 y 2011 y el encadenamiento de tres trimestres consecutivos con crecimiento económico negativo, ha provocado una disminución del 3,1 por 100 de la recaudación prevista para 2012 respecto de la realizada en 2011. Esta reducción de ingresos coincide a su vez con un fuerte incremento de los gastos, un incremento del número de jubilaciones en 2012 que afecta tanto a las jubilaciones realizadas en la edad en vigor, a los 65 años, con un incremento del 5,5 interanual, como –y muy especialmente– a

las que se solicitan antes de la edad legal a través de jubilaciones anticipadas, que se están incrementando a un ritmo del 12,5 por 100 interanual.

... la evolución del mercado de trabajo desde el comienzo de la crisis y el proceso paulatino de envejecimiento de la población están generando unas tensiones financieras al sistema que el Gobierno tiene la obligación de abordar. Estas circunstancias han provocado que el sistema arrojava ya en 2011 un déficit contable de 7.900 millones de euros.»

Por lo que hace al tercer documento que este Tribunal puede tomar en consideración para realizar el examen de la concurrencia del presupuesto habilitante y valorar los motivos que llevaron al Gobierno a la aprobación de la norma, esto es, el expediente de elaboración del decreto-ley y, en concreto, la memoria de impacto normativo del proyecto de Real Decreto-ley, la misma viene a incidir y reiterar los argumentos expuestos por la Ministra en el debate de convalidación para justificar la necesidad y urgencia de la presente regulación:

«[L]a incidencia de la crisis sobre el conjunto de las cuentas públicas ... ha supuesto para el sistema de Seguridad Social una continua disminución del número de cotizantes, que se ha reflejado de modo directo en una disminución de las cuotas recaudadas, las cuales constituyen el principal recurso económico del sistema, desembocando en que en el ejercicio 2012 sea preciso acudir al aludido Fondo de Reserva para el pago de las pensiones de la Seguridad Social, por primera vez desde su creación en el año 2003.

Igualmente, por lo que se refiere al sistema de Clases Pasivas del Estado, la incidencia de la crisis se ha hecho notar en un aumento de los gastos del Estado para hacer frente al pago de las pensiones a su cargo, y una correlativa disminución de los ingresos públicos, pudiendo afectar todo ello el cumplimiento del objetivo de déficit para el ejercicio 2012 comprometido con la Comisión Europea.

Los antecedentes expuestos son explicativos de la imposibilidad actual de cumplir en sus propios términos lo dispuesto en el artículo 48.1 de la Ley General de Seguridad Social, como en el art. 27 de la Ley de Clases Pasivas del Estado, por lo que es necesario dejar sin efecto para el ejercicio 2012 la actualización de las pensiones en los términos previstos en los apartados 48.1.2 de la Ley General de Seguridad Social y 21.1, párrafo segundo de la Ley de Clases Pasivas del Estado.»

La motivación ofrecida en la exposición de motivos de la norma, desarrollada por la Ministra en el debate parlamentario de convalidación y contenida en la memoria de impacto normativo que acompaña al proyecto, permite afirmar que el Gobierno ha justificado de manera suficiente, explícita y razonada, que son los desequilibrios financieros del sistema público de pensiones, y, en general del sistema de Seguridad Social, los que han determinado la adopción de dos medidas urgentes vinculadas entre sí: en primer lugar, ampliar las facultades de disposición sobre el fondo de reserva de la Seguridad Social; y, en segundo término, dejar sin efecto la actualización de la pensión para el año 2012, y suspender la revalorización para el año 2013, en los términos previstos en el art. 48.1.1 de la Ley general de Seguridad Social. Ambas medidas tendrían pues una naturaleza complementaria, en cuanto pretenden cumplir el objetivo político de asegurar el reequilibrio financiero del sistema, y hacer frente al cumplimiento de los objetivos de déficit. Así, por un lado, se garantiza el pago de las pensiones a todos los pensionistas mediante la flexibilización de los límites establecidos para disponer del fondo de reserva, con el fin de hacer frente a los déficits de las prestaciones; y, por otro lado, se adoptan medidas de limitación del gasto, tras conocer el IPC adelantado a noviembre de 2012, esto es, en el momento en que es posible determinar la incidencia del mismo en

la evolución del déficit público, con la finalidad de hacer posible el cumplimiento del objetivo político de asegurar el equilibrio económico del sistema de Seguridad Social, que permita hacer frente a las necesidades futuras, al cumplimiento de los compromisos de déficit y a la garantía de un nivel de protección razonable.

Podemos concluir pues, que la definición de la extraordinaria y urgente necesidad, que justifica la aprobación de la norma controvertida, es explícita, razonada y concreta, no se realiza mediante fórmulas rituales o genéricas, aplicables de modo intercambiable a todo tipo de realidades, sino por referencia concreta a una situación de recesión y de crisis económica y financiera, real y conocida, y a la exigencia de cumplimiento de unos compromisos internacionales de déficit igualmente notorios, que tienen por objeto atender a lo que cabe calificar como una «coyuntura económica problemática», —en los términos expresamente aceptados por la doctrina constitucional—, concretada, en lo que hace a la presente impugnación, en las consecuencias económicas derivadas de un aumento del número de pensionistas que ha ido en paralelo a una disminución de las cotizaciones, y que hace preciso, para evitar el crecimiento del déficit, la adopción de medidas de disminución del gasto público, entre las que se insertan las previstas en el precepto objeto de la presente impugnación. A la vista de lo expuesto, cabe dar por satisfecho el requisito de justificación de las razones de extraordinaria y urgente necesidad que han motivado la aprobación del art. 2.1 del Real Decreto-ley 28/2012 y, en consecuencia, el cumplimiento de lo dispuesto en el art. 86.1 CE.

5. Por lo que hace al requisito de la conexión de sentido entre la medida concretamente impugnada y la situación de urgencia que se pretende atender con su aprobación, este Tribunal entiende que la misma concurre en el supuesto sometido a examen.

En efecto, la Sala se limita a alegar, a este respecto, que no concurren en el supuesto examinado, circunstancias de imprevisibilidad que hubieran justificado la legislación de urgencia, dado que el Gobierno era perfectamente conocedor de las exigencias sobre déficit público y de la evolución del mismo, así como de la situación de déficit del sistema, lo que implica la previsibilidad, y por tanto, la posibilidad de haber acudido a la aprobación de esta medida a través de los instrumentos legislativos ordinarios. Frente a esta alegación debe prevalecer, no obstante, nuestra doctrina, según la cual «la valoración de la extraordinaria y urgente necesidad de una medida puede ser independiente de su imprevisibilidad e, incluso, de que tenga su origen en la previa inactividad del propio Gobierno, siempre que concurra efectivamente la excepcionalidad de la situación, pues lo que aquí debe importar no es tanto la causa de las circunstancias que justifican la legislación de urgencia cuanto el hecho de que tales circunstancias concurren» (SSTC 11/2002, de 17 de enero, FJ 6; 137/2011, de 14 de septiembre, FJ 7; 1/2012, de 13 de enero, FJ 5; 39/2013, de 14 de febrero, FJ 5, y 142/2014, de 11 de septiembre, FJ 5), «no siendo necesario tampoco que la instrumentalización del Real Decreto-ley se limite a las situaciones de fuerza mayor o de emergencia» (STC 68/2007, de 28 de marzo).

En relación con la alegación relativa al contenido de la decisión de 7 de diciembre de 2012, del Comité Europeo de Derechos Sociales, baste decir que la cuestión aquí controvertida, esto es, el cumplimiento de los requisitos exigidos por nuestra Carta fundamental para el ejercicio por el Gobierno de la potestad de dictar decretos-leyes, debe ser exclusivamente resuelta conforme a lo dispuesto en el art. 86.1 CE.

Más allá de las concretas objeciones expresamente formuladas por el órgano judicial, procede declarar, atendiendo a su contenido, que «la relación directa o de congruencia con la situación de necesidad que se trata de afrontar» (STC 182/1987, de 28 de octubre, FJ 3) concurre en

el caso de la medida contemplada en el art. 2.1 del Real Decreto-ley 28/2012, pues resulta evidente que las pensiones públicas son una de las principales partidas de gasto público y, más específicamente, el mecanismo de actualización anual mediante el abono de la denominada paga única, constituye una partida sustancial en el importe de los gastos derivados del pago de las pensiones, cuya suspensión permite subvenir a la reducción de tales gastos con el objetivo último de contribuir al reequilibrio financiero del sistema, que justifica su adopción. No debemos olvidar en este sentido, que razones similares a las aquí expuestas, determinaron en el pasado la adopción de una medida análoga a la presente (Real Decreto-ley 8/2010), y este Tribunal apreció la concurrencia de la extraordinaria y urgente necesidad así como de la necesaria conexión de sentido, considerando que «siendo el objetivo principal de la norma introducir determinadas medidas urgentes y extraordinarias para la contención y reducción del déficit público, es evidente que la reducción de las dos principales partidas del gasto público corriente de la ley de presupuestos –los salarios de los empleados públicos y las pensiones públicas– guarda la necesaria conexión de sentido con la situación de urgencia definida, tal y como ha sido exigida por la doctrina constitucional» (ATC 179/2011, de 13 de diciembre, FJ 6).

Por lo demás, la apreciación del momento en que concurre la extraordinaria y urgente necesidad corresponde al Gobierno como sujeto político, y se ha realizado, en el presente caso, una vez conocida la clave macroeconómica sustantiva, la evolución del IPC entre el 30 de noviembre de 2011 y el 30 de noviembre de 2012, y antes, por tanto, de la fecha en que se produce el devengo de la prestación, pues, de acuerdo con lo señalado en la STC 49/2015, «cuando se dictó el Real Decreto-ley 28/2012 los pensionistas sólo tenían una mera expectativa a recibir la diferencia entre el IPC real y el IPC previsto, expectativa que debiendo ser concretada por la Ley de Presupuestos Generales del Estado en cada ejercicio, para el año 2012 quedó sin efecto por haberse suspendido con anterioridad a su consolidación». Estas razones avalan la inmediatez exigida para la utilización del procedimiento legislativo de urgencia, y el hecho de que el Real Decreto-ley se dicte, una vez conocida la diferencia entre el IPC real y el IPC previsto y con anterioridad a la perentoria fecha en que habría de producirse su consolidación en el patrimonio de los sujetos afectados.

Hemos de concluir, por todo lo señalado, que en el caso del art. 2.1 del Real Decreto-ley 28/2012, objeto de la presente cuestión de inconstitucionalidad, el Gobierno ha aportado justificación suficiente, que permite apreciar la existencia de la situación habilitante exigida por el art. 86.1 CE, y que la medida adoptada guarda conexión de sentido en relación a la situación de extraordinaria y urgente necesidad, por lo que procede desestimar, en este punto, la cuestión de inconstitucionalidad planteada.

6. En relación a la segunda de las dudas de constitucionalidad planteadas por el órgano judicial, [que versa sobre la supuesta vulneración del art. 9.3 CE por el art. 2.1 del Real Decreto-ley 28/2012, baste señalar que dicha duda ha sido ya resuelta por este Tribunal en la reciente STC 49/2015, de 5 de marzo, a cuya doctrina hemos de remitirnos, en la que hemos declarado que el art. 2.1 del Real Decreto-ley 28/2012 no vulnera el art. 9.3 CE.

En efecto, según señala la STC 49/2015, para valorar si la norma cuestionada vulnera el art. 9.3 CE es necesario determinar con carácter previo si en el momento en que se dictó el Real Decreto-ley 28/2012, de 30 de noviembre, los pensionistas tenían una mera expectativa de derecho a recibir la diferencia entre el IPC real y el IPC estimado para el año 2012 o, si por el contrario, tenían un derecho consolidado, asumido e integrado en su patrimonio. A este respecto, afirma la Sentencia que, los arts. 48.1.2 de la Ley general de la Seguridad Social (LGSS) y 27.1 del texto refundido de la Ley de clases pasivas del Estado no proceden a reconocer de forma automática a los pensionistas el derecho a recibir la diferencia entre el IPC estimado y el IPC real, sino que se remiten a la Ley de presupuestos generales del Estado. La

expresión «de acuerdo con lo que establezca la Ley de Presupuestos Generales del Estado» contenida en dichos preceptos «supone reconocer al legislador un cierto margen para hacer frente a la actualización de las pensiones en función de las posibilidades económicas del Sistema» (FJ 5). En este sentido, recuerda que, conforme ha señalado este Tribunal, la «garantía de actualización periódica, no supone obligadamente el incremento anual de todas las pensiones. Al fijar un límite a la percepción de nuevas pensiones o al negar la actualización durante un tiempo de las que superan ese límite, el legislador no rebasa el ámbito de las funciones que le corresponden en la apreciación de aquellas circunstancias socioeconómicas que condicionan la adecuación y actualización del sistema de pensiones» (STC 134/1987, de 21 de julio, FJ 5); y, que la limitación de la actualización de la capacidad adquisitiva de las pensiones más altas, «en tanto se encuentra fundada en las exigencias derivadas del control del gasto público y del principio de solidaridad, goza de una justificación objetiva y razonable» (STC 100/1990, de 30 de mayo, FJ 3).

Sobre la base de esta doctrina constitucional, la STC 49/2015, de 4 de marzo, sostiene que «el legislador no ha hecho sino reconocer que la actualización de la revalorización de las pensiones efectuada al principio del ejercicio puede ser modulada por la Ley de Presupuestos Generales del Estado en función de las circunstancias socioeconómicas concurrentes y, por ello, habilita a la Ley de Presupuestos para que decida cuál es el alcance de la actualización». De este modo, concluye que «cuando se dictó el Real Decreto-ley 28/2012 los pensionistas sólo tenían una mera expectativa a recibir la diferencia entre el IPC real y el IPC previsto, expectativa que debiendo ser concretada por la Ley de Presupuestos Generales del Estado en cada ejercicio, para el año 2012 quedó sin efecto por haberse suspendido con anterioridad a su consolidación». En definitiva, dado que cuando se aprobó el Real Decreto-ley 28/2012 no existía una relación consagrada o agotada incorporada al patrimonio del pensionista, sino una mera expectativa, se rechaza que la norma cuestionada haya incurrido en un supuesto de retroactividad auténtica o de grado máximo prohibido por el art. 9.3 CE.

La aplicación al presente supuesto de la citada doctrina constitucional determina que haya de desestimarse la cuestión de inconstitucionalidad planteada, en lo que respecta a la supuesta vulneración del art. 9.3 CE.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar la presente cuestión de inconstitucionalidad.

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

Dada en Madrid, a catorce de mayo de dos mil quince.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Adela Asua Batarrita, Encarnación Roca Trías, Andrés Ollero Tassara, Fernando Valdés Dal-Ré, Juan José González Rivas, Santiago Martínez-Vares García, Juan Antonio Xiol Ríos, Pedro González-Trevijano Sánchez, Ricardo Enríquez Sancho.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formula el Magistrado don Fernando Valdés Dal-Ré a la Sentencia dictada en la cuestión de inconstitucionalidad núm. 7434-2013, y al que se adhieren la Magistrada doña Adela Asua Batarrita y el Magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos

Con el máximo respeto a la opinión mayoritaria de mis compañeros de Pleno en la que se sustenta la Sentencia, manifiesto mi discrepancia con la fundamentación jurídica y el fallo de esta, que entiendo hubiera debido de ser estimatorio por vulneración del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE).

Las razones de mi discrepancia son coincidentes con las que ya fueron expuestas en el Voto particular formulado a la STC 49/2015, de 5 de marzo, al que para evitar reiteraciones innecesarias me remito.

Madrid, a catorce de mayo de dos mil quince.—Fernando Valdés Dal-Ré, Adela Asua Batarrita, Juan Antonio Xiol Ríos.—Firmado y rubricado.