

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11278 *Pleno. Sentencia 80/2018, de 5 de julio de 2018. Recurso de inconstitucionalidad 5425-2017. Interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda de la Comunidad Valenciana. Competencias sobre condiciones básicas de igualdad, legislación procesal, crédito, ordenación general de la economía y energía: nulidad de los preceptos legales autonómicos que establecen la acción pública frente a los órganos judiciales, regulan situaciones sobrevenidas consecuencia de desahucios e introducen medidas para prevenir y paliar la pobreza energética. Votos particulares.*

ECLI:ES:TC:2018:80

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 5425-2017, interpuesto por el Presidente del Gobierno, representado por el Abogado del Estado, contra los artículos 5.3 (letra b); 6.1, en la medida en que establece la acción pública frente a los órganos jurisdiccionales; 12; 13; 14; 15; 16; 18; 19; 23, en relación exclusivamente con el suministro de gas y electricidad (apartados tercero y quinto); 30; 31; 33 (apartado segundo y apartado tercero, letras b y g); anexo I y anexo II de la Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda de la Comunidad Valenciana. Ha sido ponente el Magistrado don Antonio Narváez Rodríguez, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el registro general de este Tribunal el día 8 de noviembre de 2017, el Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 5.3 (letra b); 6.1, en la medida en que éste último establece la acción pública frente a los órganos jurisdiccionales; 12; 13; 14; 15; 16; 18; 19; 23, en relación exclusivamente con el suministro de gas y electricidad (apartados tercero y quinto 3 y 5); 30; 31; 33 (apartado segundo y apartado tercero, letras b y g); anexo I y anexo II de la Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda de la Comunidad Valenciana. El Abogado del Estado expresamente invoca los artículos 161.2 CE y 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), a fin de producir la suspensión de la aplicación de los preceptos impugnados.

El Abogado del Estado apoya su impugnación en los razonamientos que, en síntesis, se pasan a exponer.

a) Primeramente, consigna un apartado de antecedentes donde destaca que el día 3 de noviembre de 2017 el Presidente del Gobierno decidió interponer este recurso, después de que la comisión permanente del Consejo de Estado emitiera el dictamen 89/2017 sobre la interposición del presente recurso, tal y como dispone el artículo 22.6 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, reguladora del Consejo de Estado.

b) El escrito de interposición comienza señalando que se impugnan dos bloques diferenciados de preceptos: de una parte, los preceptos que directamente se relacionan con la función social de la vivienda y, de otra, los que establecen medidas para paliar la pobreza energética.

Dado que la fundamentación jurídico-constitucional de la impugnación de estos preceptos es diferente, la estructura de la demanda responde, también, a esta distinción entre estos dos bloques. En el ámbito de las medidas para paliar la pobreza energética, la impugnación se limita al suministro de gas y electricidad, exceptuando las previsiones asociadas al suministro de agua potable. Por lo que respecta a las medidas adoptadas en materia de vivienda, el artículo 6.1 se impugna en la medida en que establece la acción pública frente a los órganos jurisdiccionales, es decir no frente a los órganos administrativos.

i) En relación con el primer bloque de preceptos impugnados los mismos regulan la función social del derecho de propiedad de la vivienda [arts. 5.3 b), 14, 15, 16, 18 19 y anexo II], la acción pública en materia de vivienda y la previsión de un contrato de arrendamiento obligatorio entre las entidades financieras y los propietarios, en relación con los procedimientos de ejecución hipotecaria (arts. 6.1 y 12), la expropiación forzosa del usufructo de vivienda (artículo 13 y anexo I), la definición de viviendas deshabitadas a efectos de la imposición de multas coercitivas para su uso y de la tipificación de infracciones y sanciones [arts. 19, 33, apartados segundo y tercero, letra b) y anexo II].

Señala el escrito del Abogado del Estado que la norma objeto de recurso puede incluirse en la serie de leyes autonómicas que han establecido medidas tendentes a afrontar el problema de la vivienda y que han sido impugnadas también por el Gobierno de la Nación. En efecto, han sido objeto de recursos de inconstitucionalidad el Decreto-ley de la Junta de Andalucía 6/2013, de 9 de abril (recurso núm. 4286-2013), que ha dado lugar a la STC 93/2015, de 14 de mayo; la Ley 4/2013, de 1 de octubre, de la Comunidad Autónoma de Andalucía, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda (recurso núm. 7357-2013); la Ley Foral 24/2013, de 2 de julio, de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda en Navarra (recurso núm. 6036-2013); la Ley 2/2014, de 20 de junio, de modificación de la Ley 2/2003, de 30 de enero, de vivienda de Canarias (recurso núm. 1824-2015); y la Ley de la Comunidad Autónoma del País Vasco 3/2015, de 18 de junio, de vivienda (recurso núm. 1643-2016). Además, se han impugnado algunos preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética (recurso núm. 2501-2016), los cuales son similares a los impugnados en el previo recurso de inconstitucionalidad contra la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014, de 29 de diciembre, de modificación de la Ley 22/2010, de 20 de julio, del Código de consumo de Cataluña, para la mejora de la protección de las personas consumidoras en materia de créditos y préstamos hipotecarios, vulnerabilidad económica y relaciones de consumo (recurso núm. 5459-2015). A los anteriores se une el recurso de inconstitucionalidad núm. 4952-2016, contra determinados preceptos del Decreto-ley 3/2015, de 15 de diciembre, del Gobierno de Aragón, de medidas urgentes de emergencia social en materia de prestaciones económicas de carácter social, pobreza energética y acceso a la vivienda, así como el recurso núm. 4403-2017, contra la posterior Ley de las Cortes de Aragón 10/2016, de 1 de diciembre, de medidas de emergencia en relación con las prestaciones económicas

del sistema público de servicios sociales y con el acceso a la vivienda en la Comunidad Autónoma de Aragón. Finalmente, debe citarse el recurso de inconstitucionalidad núm. 1302-2017, contra los artículos primero (apartados decimo y undécimo y segundo (apartado segundo) de la Ley de la Asamblea Regional de Murcia 10/2016, de 7 de junio, de reforma de la Ley 6/2015, de 24 de marzo, de la vivienda de la región de Murcia, y de la Ley 4/1996, de 14 de junio, del estatuto de los consumidores y usuarios de la región de Murcia.

La demanda señala que las medidas impugnadas en el presente recurso contravienen la normativa estatal básica de manera insalvable e incurren, por lo tanto, en inconstitucionalidad mediata.

Sin negar en ningún momento la situación a la que trata de dar respuesta la ley impugnada, se aduce en el escrito de interposición del recurso que, desde 2012, se han adoptado por el Estado medidas destinadas a cumplir con el objetivo perseguido por esa norma (que el escrito de recurso relaciona), y que permiten alternativas de actuación proporcionadas al problema de la vivienda sin incurrir en las extralimitaciones competenciales que fundamentan este recurso de inconstitucionalidad; y ello porque no hay duda de que el ordenamiento constitucional atribuye a los poderes públicos la misión de ofrecer a los ciudadanos oportunidades encaminadas al disfrute de una vivienda digna y adecuada. Pero, sin perjuicio de lo anterior, tampoco es cuestionable, pues así lo ha establecido el Tribunal Constitucional, la confluencia de competencias estatales y autonómicas en este ámbito de intervención, en el que la normativa autonómica debe considerar la existencia de un derecho estatal sobre la materia.

Tras referir todas las actuaciones estatales, en orden a afrontar el problema de la vivienda y la reestructuración inmobiliaria y financiera, así como a enunciar los títulos competenciales del Estado y el alcance que a los mismos ha dado la doctrina de este Tribunal, procede el escrito del Abogado del Estado a examinar los concretos preceptos impugnados del modo que se resume, a continuación:

Impugna los artículos 5, apartado tercero, letra b); 14; 15; 16 y 18 y anexo II, 19 y 33, apartados segundo y tercero b) y anexo II de la Ley 2/2017, de 3 de febrero. Todos estos preceptos son recurridos porque guardan una evidente unidad de sentido entre ellos, al disciplinar un mecanismo a través del cual, mediante la delimitación del concepto de vivienda deshabitada, se introducen elementos que condicionan y modulan el contenido del derecho de propiedad, en tanto que se impone al propietario una obligación de uso de las mismas. El uso y disfrute de la propiedad privada es uno de los elementos esenciales de su contenido, cuya fijación corresponde, según refiere el recurrente, al Estado.

Pero, además, no solo corresponde en exclusiva al Estado la determinación del contenido básico y primario del derecho de propiedad, en ejercicio de la competencia que la Constitución le atribuye en el artículo 149.1.8 CE, sino también la fijación de las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes ex artículo 149.1.1 CE, igualdad que no se preserva cuando se establece la imposición de deberes de uso de las viviendas en el ámbito concreto de la Comunidad Autónoma.

Adicionalmente, los preceptos referidos afectan a las competencias en materia de ordenación del crédito y banca (art. 149.1.11 CE) y a la planificación económica (art. 149.1.13 CE).

En este sentido, impugna el artículo 6.1 de la Ley 2/2017, de 3 de febrero, cuando establece que todas las personas, en ejercicio de la acción pública en materia de vivienda, pueden exigir ante los órganos judiciales el cumplimiento de la normativa sobre vivienda, por invadir la competencia estatal en materia procesal (art. 149.1.6 CE), hasta el extremo de configurar una acción pública en materia de vivienda ante la jurisdicción.

Impugna, igualmente, el artículo 12 de la Ley 2/2017, de 3 de febrero, que se encuentra dentro del título III relativo a la «intervención para regular las situaciones sobrevenidas a consecuencia de desahucios», que regula las «medidas propuestas para garantizar la protección a las personas que están en procedimientos de ejecución

hipotecaria», a cuyo fin declara que los deudores hipotecarios de viviendas podrán acogerse a dicha ley, siempre que se encuentren en situación de emergencia habitacional y cumplan los requisitos que, al respecto, se establezcan. Estas previsiones, en tanto que se insertan en el procedimiento de ejecución hipotecaria, se configuran como normas de naturaleza procesal y constituyen además una injerencia y una perturbación en la aplicación de la regulación estatal dictada para hacer frente a los desahucios.

Recorre, también, el artículo 13 y el anexo I de la Ley 2/2017, de 3 de febrero, que regula la declaración del interés social y la necesidad de ocupación, a efectos de expropiación forzosa del usufructo temporal de viviendas incursas en procedimientos de desahucio por ejecución hipotecaria, para la cobertura de necesidad de vivienda de personas en especiales circunstancias de emergencia social. Ello incide en el contenido esencial del derecho de propiedad reconocido en el artículo 33.1 CE y, como tal, sometido a los límites competenciales estatales. Afirma que la delimitación de la función social de la propiedad corresponde al Estado ex artículo 149.1.1 CE, pero además el artículo 149.1.18 CE le atribuye competencia exclusiva sobre la legislación de expropiación forzosa.

El escrito de interposición alega que los artículos impugnados tendrían un impacto global sobre las medidas adoptadas por el Estado, en orden a regular la actividad económica y a atender las necesidades de vivienda de personas en situación de vulnerabilidad.

ii) En relación con el segundo bloque de preceptos impugnados, los mismos recogen medidas para prevenir y paliar la pobreza energética. En dicho ámbito la impugnación se limita al suministro de gas y electricidad, pero no a las previsiones asociadas al suministro de agua potable. Al respecto, son objeto del recurso los artículos 23, apartados primero, tercero y quinto, así como, en relación con ellos, el apartado tercero g) del artículo 33 de la Ley 2/2017, de 3 de febrero, por infringir el modelo estatal de consumidores vulnerables, que tiene carácter básico. Lo mismo ocurre con la imposición de obligaciones de servicio público para la garantía del suministro, que se integra dentro de las bases que el artículo 149.1.25 CE reserva al Estado. Así, la regulación autonómica impugnada vulneraría las normas dictadas por el Estado en ejercicio de las competencias reconocidas en los apartados 13 y 25 del artículo 149.1 CE.

Por tanto, no resulta posible, de acuerdo con el escrito del recurrente, que una Comunidad Autónoma establezca una regulación propia de las consecuencias de impago de suministro que sea distinta de la que, con carácter básico, definen las normas estatales.

Finaliza el escrito de interposición solicitando la estimación del recurso y la suspensión de la vigencia de los preceptos impugnados de la Ley 2/2017, de 3 de febrero, de la Generalitat Valenciana, por la función social de la vivienda de la Comunidad Valenciana.

2. Por providencia de 28 de noviembre de 2017, el Pleno del Tribunal Constitucional, a propuesta de la Sección Cuarta, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad, dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el artículo 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, así como a la Generalitat Valenciana y a las Cortes Valencianas, al objeto de que, en el plazo de 15 días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes. Asimismo, se tuvo por invocado por el Presidente del Gobierno el artículo 161.2 LOTC, lo que, a su tenor y conforme dispone el artículo 30 LOTC, produce la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados, desde la fecha de interposición del recurso —8 de noviembre de 2017— para las partes del proceso y desde el día en que apareciera publicada la suspensión en el «Boletín Oficial del Estado» para los terceros, lo que se comunicó a los Presidentes de la Generalitat Valenciana y de las Cortes Valencianas. Por último, también se ordenó publicar la

incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diari Oficial de la Generalitat Valenciana».

3. La Sra. Presidenta del Congreso de los Diputados, mediante escrito registrado el día 7 de diciembre de 2017, comunicó que la Mesa de la Cámara, en su reunión de 5 de diciembre, había acordado la personación en este procedimiento y dio por ofrecida su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC. Por escrito registrado el día 13 de diciembre de 2017 el Sr. Presidente del Senado se expresó en iguales términos.

4. Por escrito registrado el día 15 de diciembre de 2017, la Directora General de la Abogacía General de la Generalitat Valenciana, en la representación que legalmente ostenta, presentó escrito de personación y solicitó una prórroga del plazo otorgado para formalizar el escrito de alegaciones. Mediante providencia de la misma fecha, el Pleno acordó incorporar a las actuaciones el escrito presentado por la Directora General de la Abogacía General de la Generalitat Valenciana y prorrogar el plazo concedido.

5. Por escrito registrado el día 19 de diciembre de 2017, el Letrado de las Cortes Valencianas, en la representación que legalmente ostenta de la Cámara, presentó escrito de personación y solicitó una prórroga del plazo otorgado para formalizar el escrito de alegaciones. Por medio de providencia de 20 de diciembre siguiente, el Pleno acordó incorporar a las actuaciones el escrito presentado por el Letrado de la Comunidad Autónoma y prorrogar el plazo concedido.

6. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 15 de enero de 2018, el Letrado de las Cortes Valencianas presentó escrito instando la desestimación del recurso, en atención a las alegaciones que, seguidamente, se resumen.

a) Afirma que la Ley 2/2017, aquí impugnada, constituye un nuevo mecanismo para desarrollar aquellas previsiones constitucionales y estatutarias que se refieren a la vivienda y a la protección social.

Así, el artículo 148.1.3 CE establece la vivienda como materia competencial de las Comunidades Autónomas, competencia que para la Comunidad Valenciana viene recogida, con carácter exclusivo, en el artículo 49.1.9 de su Estatuto de autonomía. A partir de estas coordenadas constitucionales y estatutarias, el escrito del Letrado de las Cortes Valencianas considera que la Ley 2/2017 contiene una regulación que trata de garantizar la posibilidad de acceso de toda persona a un alojamiento con unas condiciones mínimas, encuadrando la intervención pública de la Generalitat en un contexto necesariamente de mercado, pero otorgando prevalencia a las implicaciones sociales del derecho de propiedad y, en concreto, de los derechos de propiedad sobre vivienda y suelo.

b) De acuerdo con el escrito del representante de las Cortes Valencianas la Ley 2/2017 establece medidas específicas que amplían, en ciertos casos, el perímetro del derecho a la vivienda con la finalidad de hacer frente a la emergencia social que afecta a aquellas personas que han perdido la vivienda o están en riesgo de perderla, como consecuencia de un empeoramiento de su situación económica.

Los lanzamientos judiciales de propietarios de viviendas por causas económicas (es decir, por falta sobrevenida de ingresos del ciudadano), tanto de propietarios de viviendas particulares, como de inquilinos de buena fe, afectan a una de las necesidades más elementales de la población y la protección del disfrute a una vivienda, en muchos de estos casos, constituye un derecho que los poderes públicos están obligados a ayudar a preservar. Por ello, junto al reconocimiento de un derecho subjetivo, en ciertos casos, la ley establece adicionalmente una serie de medidas con la idea de hacer frente, desde otros ángulos, a estos problemas y, también, a las necesidades de contar con un mercado de la vivienda más competitivo, económico y con una oferta mayor.

Para el representante legal de las Cortes Valencianas las medidas reguladas por esta ley no interfieren con las que se han ido articulando por el Estado, en ejercicio de su propia competencia, en las normas legales que se han citado en la demanda, sino que

vienen a suplir la ausencia de adopción de medidas legislativas por el Estado que afronten con la hondura, la intensidad y la extensión necesaria, la resolución de las situaciones desesperadas, de auténtica subsistencia, que afectan a sectores crecientes de la población.

Respecto a las medidas que la ley diseña para paliar la situación generada como consecuencia de los desahucios sobre vivienda habitual, el título III de la ley pretende asegurar el derecho a una vivienda digna, en relación con el derecho a la vida, a la integridad física y psíquica de las personas y sus familias, afectadas por estos desahucios provenientes de ejecuciones hipotecarias, a fin de que puedan continuar ocupando su vivienda mediante la habilitación de medios que permitan el acceso del uso de la misma, siempre que se cumplan los requisitos previstos en la ley.

Así, la norma impugnada faculta a la administración para expropiar, en ciertos casos, el uso de inmuebles para ponerlos a disposición de sus ocupantes. De esta forma, se declara de interés social la cobertura de necesidad de vivienda de las personas en especiales circunstancias de emergencia social incuridas en procedimientos de desahucio, en línea con declaraciones en esta materia que se han sucedido en España a nivel estatal, autonómico y europeo.

Según señala el Letrado de las Cortes Valencianas, los poderes públicos no pueden y no deben intervenir en las relaciones jurídicas obligacionales, más allá de asegurar la función pública de los bienes sujetos a tráfico de las personas. Sin embargo, la función social de la vivienda configura el contenido esencial del derecho mediante la posibilidad de imponer deberes positivos a su titular que aseguren su uso efectivo para fines residenciales, entendiendo que la fijación de dicho contenido esencial no puede hacerse desde la exclusiva consideración subjetiva del derecho o de los intereses individuales. La función social de la vivienda, en suma, no es un límite externo a su definición o a su ejercicio, sino una parte integrante del derecho mismo. Utilidad individual y función social, por tanto, componen de forma inseparable el contenido del derecho de propiedad, de manera que, respetando en todo caso la delimitación constitucional de la función social de la vivienda realizada por el legislador estatal, esta ley desarrolla y aplica estos postulados, determinando la obligación de que ciertas viviendas desocupadas por un largo periodo de tiempo pasen a ser destinadas a usos habitacionales.

Señala el Letrado del parlamento autonómico que estas medidas, que se solaparían en algunos casos con las ya existentes en la legislación estatal en materia de protección a personas que han sufrido una importante reducción en sus ingresos y un empeoramiento de su situación económica, están previstas sólo para el momento en que la legislación estatal deje de estar en vigor y siempre que no sea sustituida por otra equivalente.

c) A continuación, y, en relación con los preceptos impugnados de la Ley 2/2017 que se refieren a la pobreza energética, el escrito del Letrado de las Cortes Valencianas reproduce las alegaciones formuladas por el propio Letrado respecto a la impugnación realizada por el Gobierno de la Nación del artículo 3 de la Ley 3/2017, de 3 de febrero, para paliar y reducir la pobreza energética en la Comunidad Valenciana.

En aquellas se señaló cómo la Ley 3/2017 respetó el marco diseñado por la legislación básica estatal cuando se aprobó. Y el nuevo reglamento estatal, que ha concretado en determinados extremos aquella legislación básica con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley valenciana, no es contradictorio con ésta, sino complementario.

Después de la entrada en vigor de la Ley valenciana impugnada el Estado ha realizado una nueva determinación de su legislación básica, lo que plantearía, en su caso, la inconstitucionalidad sobrevenida de la norma autonómica, al haber ampliado o «ensanchado» la regulación básica.

En todo caso, señala el Letrado de las Cortes Valencianas que, si corresponde al Estado la legislación «básica», ello debe permitir a las Comunidades Autónomas su desarrollo normativo (y no sólo su ejecución), pues debe destacarse, a este respecto, que el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana le atribuye a ésta

expresamente la competencia para el «desarrollo» legislativo y la ejecución en materia de «régimen energético» (artículo 50.5 del Estatuto de Autonomía). Y es, precisamente, lo que ha hecho el legislador valenciano con la aprobación de la ley impugnada: concretar el marco normativo estatal.

Asimismo, señala el Letrado de las Cortes Valencianas que la Comunidad Valenciana ha hecho uso de una potestad que le resulta indudablemente inherente: la de fomento, articulando un sistema de subvenciones para el pago del suministro de energía eléctrica, gas y agua a determinados hogares.

El Letrado de las Cortes Valencianas igualmente destaca que el supuesto de hecho analizado en la STC 62/2016 es diferente al que ahora se enjuicia, pues, en el caso de la ley valenciana impugnada, no se impone a las empresas comercializadoras ningún deber de aplazamiento o fraccionamiento del pago: este será asumido por la Administración en el caso de que se trate de un hogar en situación de vulnerabilidad social. Y, en el caso de que no lo sea, la empresa comercializadora proseguirá con el procedimiento que estime oportuno para percibir el pago del suministro de energía eléctrica, de gas o de agua.

Los derechos de las empresas comercializadoras no se ven alterados: o le pagará la Administración, o deberá dirigirse contra el consumidor de la energía exactamente igual que se hubiera dirigido anteriormente, con el leve retraso que puede suponer que la Administración autonómica y local instruyan el correspondiente procedimiento para la eventual subvención del suministro, finalizado el cual aquellas empresas sabrán si el abono lo realizará la Administración o el particular afectado.

Precisamente, el Tribunal Constitucional, en la STC 62/2016, de 17 de marzo, reconoció que «ninguna objeción podría efectuarse al desarrollo, por parte de legislador catalán de medidas asistenciales consistentes en prestaciones económicas tendentes a evitar la interrupción del suministro... las actuaciones autonómicas que pudieran adoptarse para proteger a los denominados consumidores vulnerables... deben, en todo caso, respetar las bases establecidas por el Estado en materia de energía» (FJ 11), siendo esta la fórmula utilizada por el Parlamento valenciano: establecer ayudas económicas para evitar la interrupción del suministro.

En relación con la impugnación del artículo 3 de la Ley, señala el escrito del Letrado de las Cortes Valencianas que no se realiza en la demanda alegación ninguna, ni se efectúa referencia indicativa ni argumentativa relativa a los motivos que deban determinar la declaración de inconstitucionalidad del mismo, debiendo interpretarse, en todo caso, que la habilitación que, en el precepto se efectúa a favor de las personas jurídicas que se citan, lo es en relación con los servicios jurídicos que las defiendan en los correspondientes procesos y siempre que las personas físicas afectadas otorguen a favor de aquellos el precedente documento confiriéndoles poder para actuar en nombre, representación y defensa de aquellas.

7. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 16 de enero de 2018, el letrado de la Abogacía General de la Generalitat Valenciana presentó sus alegaciones solicitando la desestimación del recurso de inconstitucionalidad, con base en los fundamentos siguientes:

a) Comienza examinando las competencias del Estatuto de autonomía, el objeto de la ley recurrida y el derecho a la vivienda en la Constitución.

En relación con el objeto de la ley, señala que las medidas previstas se solaparían, en algunos casos, con las ya existentes en la legislación estatal en materia de protección a personas que han sufrido una importante reducción en sus ingresos, en cumplimiento de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en la materia, pero destaca, al respecto, que dichas medidas están previstas sólo para el momento en que la legislación estatal deje de estar en vigor y siempre que no sea sustituida por otra equivalente. Asimismo, se faculta a la administración para expropiar en ciertos casos el uso de estos inmuebles para, también, ponerlos a disposición de sus ocupantes.

b) A continuación, examina los títulos competenciales alegados por el Estado, comenzando por el análisis del recogido en el artículo 149.1.1 CE, para concluir que tal

título competencial, que puede ser un título habilitante para que el Estado regule las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos, no es un título habilitante para solicitar la inconstitucionalidad de leyes autonómicas porque la regulación que introduzcan estas es diferente a la que pretende el Estado. Para el escrito del representante del Gobierno valenciano el recurso no explica en qué medida la ley recurrida impide que los ciudadanos valencianos ejerzan sus derechos en condiciones de igualdad.

En relación con el alcance del título previsto en el artículo 149.1.8 CE, vinculado con el derecho de propiedad del artículo 33 CE, concluye que corresponde al legislador, no necesariamente el estatal, delimitar el contenido del derecho de propiedad en relación con cada tipo de bienes, respetando siempre el contenido esencial del derecho.

Respecto del título relativo a la legislación procesal del artículo 149.1.6 CE, considera que la ley recurrida no modifica la legislación procesal dictada por el Estado.

c) Procede, a continuación, a examinar las concretas impugnaciones realizadas, considerando, en primer lugar, la que se refiere a la impugnación de los artículos 5.3 b), 14, 15,16, 18 y anexo I, 19, 33, apartados segundo y tercero b) y anexo II, que se refieren al concepto de vivienda deshabitada y las consecuencias que se derivan para los grandes tenedores.

Para el representante del Gobierno de la Generalitat, la Ley valenciana no contiene una regulación del derecho de propiedad, sino una regulación complementaria de la legislación en materia de vivienda, aunque pueda afectar de manera muy limitada a aquel derecho, si bien entiende que tal afectación no implica la invasión de las competencias estatales pues hacer una interpretación extensiva de estas llevaría a la anulación de las competencias autonómicas. Bastaría con que el Estado invocara la regulación de las condiciones básicas de igualdad para el ejercicio de la propiedad urbana y la libertad de empresa, por ejemplo, para que pudiera dictar una norma de una amplitud tal que poco le restaría a las Comunidades Autónomas. Asimismo, se destaca que la afeción del derecho de propiedad es limitada y, en modo alguno, incide en las condiciones básicas de su ejercicio.

Prosigue examinando la impugnación del artículo 6.1 de la Ley 2/2017 y considera el representante del Gobierno que la norma valenciana debe enmarcarse en el artículo 49.1.3 del Estatuto de Autonomía, que atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia sobre las «normas procesales y de procedimiento administrativo derivadas de las particularidades del Derecho sustantivo valenciano o de las especialidades de la organización de la Generalidad».

En relación con la impugnación del artículo 12 señala el escrito del representante de la Generalitat que, lo que prevé este precepto, es la posibilidad de que se suscriba un contrato de alquiler entre el adjudicatario del remate de un procedimiento hipotecario y el titular de la vivienda, en los supuestos de personas en situación de emergencia social y que este alquiler sea financiado por la Generalitat. El artículo 12 dispone que, en caso de que tengan concedidas medidas estatales de moratoria, podrán acogerse a la ley cuando finalice la mencionada moratoria. Por tanto, la propia ley recurrida evita la posible colisión entre la legislación estatal y la autonómica.

En cuanto a la incidencia del artículo 12 sobre la legislación procesal considera el representante de la Generalitat que su incidencia es nula, ya que, realmente, se aplica una vez acabado el procedimiento ejecutivo.

En relación con la impugnación del art 13 y el anexo I de la Ley 2/2017, el representante de la Generalitat alega que las Comunidades Autónomas pueden, dentro de su ámbito competencial, definir legalmente los supuestos en los que procede utilizar el instrumento expropiatorio mediante la declaración de la *causa expropiandi* necesaria en cada caso, sin perjuicio del respeto a la legislación del Estado en esta materia. En consecuencia, entiende que las Comunidades Autónomas pueden, en los sectores de actividad en que tienen competencia (en este caso en materia de vivienda), determinar la *causa expropiandi* y, por tanto, realizar la declaración de utilidad pública de los bienes y

derechos afectados por la expropiación respetando la legislación estatal, como señala la propia ley recurrida.

En relación con el alegado impacto de la ley impugnada con las competencias estatales en el ámbito de la actividad económica y de las medidas adoptadas, en orden a atender a las necesidades de vivienda en ejercicio del artículo 149.1.13 CE, señala el representante del Gobierno de la Generalitat que el título de vivienda es más específico.

Asimismo, destaca que la ley recurrida no regula aspectos del sistema financiero, ni tampoco produce los efectos que se alegan en el recurso, pues, entre otras razones, la ley recurrida sólo se aplicaría cuando finalizasen las medidas estatales de moratoria.

d) A continuación, aborda el escrito del Abogado del Gobierno de la Generalitat las impugnaciones en materia de suministro de electricidad y gas.

Pone de manifiesto que la Comunidad Autónoma tiene competencias exclusivas en materia de servicios sociales y defensa del consumidor y usuario, tal y como disponen los párrafos 24 y 35 del artículo 49 del Estatuto de Autonomía. Asimismo, el artículo 50.5 del Estatuto le atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia para el desarrollo legislativo y ejecución en materia de régimen energético.

El Abogado de la Generalitat recuerda que la STC 4/2013 consideró que el establecimiento de determinadas obligaciones a las empresas distribuidoras, aun siendo susceptibles de generarles costes, no puede conllevar por sí sólo la vulneración de las competencias del Estado en relación con el régimen económico del sector eléctrico. En caso contrario podría producirse un vaciamiento de las competencias autonómicas, que cuentan con expreso reconocimiento estatutario. El artículo 23.2 de la Ley 2/2017 no lleva a cabo ninguna imposición, sino que prevé la posibilidad de llegar a acuerdos con las compañías de suministros. Esos acuerdos podrán consistir en que sea la Generalitat la que financie ayudas o descuentos, como así lo ha regulado la Ley 3/2017.

Entiende que así lo admite la STC 62/2016 cuando considera que ninguna objeción podría efectuarse al desarrollo, por parte del legislador catalán, de medidas asistenciales consistentes en prestaciones económicas que tiendan a evitar la interrupción del suministro de electricidad y gas a los consumidores vulnerables que reciban un aviso de interrupción.

En cuanto a la impugnación del apartado quinto del artículo 23 el representante del Gobierno de la Generalitat señala que la norma reglamentaria estatal, el Real Decreto 897/2017, prevé la intervención de los servicios sociales locales y autonómicos, la posible financiación del coste de la factura y la no suspensión del suministro de electricidad, cuestiones que son las que, precisamente, prevé desarrollar la norma impugnada.

8. El Pleno, mediante providencia de 17 de enero de 2018, acordó incorporar a los autos ambos escritos de alegaciones y acordó oír al Abogado del Estado y a las Cortes Valencianas para que, en el plazo de cinco días, expusieran lo que considerasen conveniente acerca del levantamiento de la suspensión solicitado en el escrito de alegaciones del Abogado de la Abogacía General de la Generalitat valenciana.

9. Evacuado el trámite conferido, el Pleno del Tribunal dictó el ATC 30/2018, de 20 de marzo, y decidió mantener parcialmente la suspensión en su día acordada en este recurso de inconstitucionalidad, haciéndolo en relación con varios artículos de la Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda.

10. Mediante providencia de 3 de julio de 2018, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 5 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente proceso constitucional tiene por objeto resolver el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno contra los artículos 5.3 (letra b); 6.1, en la medida en que establece la acción pública frente a los órganos

jurisdiccionales; 12; 13; 14; 15; 16; 18; 19; 23, en relación exclusivamente con el suministro de gas y electricidad (apartados tercero y quinto); 30; 31; 33 (apartado segundo y apartado tercero, letras b y g); anexo I y anexo II de la Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda de la Comunidad Valenciana.

El escrito de interposición subraya que se impugnan dos bloques diferenciados de preceptos: por una parte, los preceptos que directamente se relacionan con la función social de la vivienda y, por otro lado, los preceptos que establecen medidas para paliar la pobreza energética.

i) En relación con el primer bloque, el recurso se refiere, primeramente, a los artículos 5, apartado tercero, letra b); 14; 15; 16 y 18 y anexo II, 19 y 33, apartados segundo y tercero b) y 13 y anexo I de la Ley 2/2017, de 3 de febrero, por condicionar y modular el contenido del derecho de propiedad en tanto que se impone al propietario una obligación de uso de las mismas. Para el Abogado del Estado corresponde en exclusiva al Estado la determinación del contenido básico y primario del derecho de propiedad, en ejercicio de la competencia reconocida en el artículo 149.1.8 CE.

Asimismo, entiende el recurrente, ex artículo 149.1.1 CE, que le corresponde al Estado la fijación de las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes; igualdad que no se preserva cuando se establece la imposición de deberes de uso de las viviendas, en el ámbito concreto de la Comunidad Autónoma. Adicionalmente, sostiene el Abogado del Estado que los preceptos referidos afectan a las competencias estatales en materia de ordenación del crédito y banca y a la planificación económica, con sustento en el artículo 149.1.11 y 13 CE.

Igualmente, el recurso impugna los artículos 6.1 y 12 de la Ley 2/2017, de 3 de febrero, por invadir la competencia estatal en materia procesal y constituir una injerencia y una perturbación en la aplicación de la regulación estatal dictada para hacer frente a los desahucios.

También, dentro aun del primer bloque de preceptos, se impugnan el artículo 13 y el anexo I de la Ley 2/2017, de 3 de febrero, por incidir en el contenido esencial del derecho de propiedad reconocido en el artículo 33.1 CE y, como tal, sometido a los límites competenciales estatales. Afirma el Abogado del Estado que la delimitación de la función social de la propiedad corresponde al Estado ex artículo 149.1.1 CE, pero, además, el artículo 149.1.18 CE le atribuye competencia exclusiva sobre la legislación de expropiación forzosa. Adicionalmente, sostiene que los preceptos referidos afectan a las medidas adoptadas por el Estado en orden a regular la actividad económica y a atender las necesidades de vivienda de personas en situación de vulnerabilidad.

Tal como se recoge en los antecedentes, las representaciones procesales del Gobierno autonómico y de las Cortes Valencianas han defendido que los preceptos impugnados de este primer bloque responden a un adecuado ejercicio de las competencias autonómicas en materia de vivienda (art. 49.I.9 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana), solicitando, en consecuencia, la desestimación del recurso.

ii) En relación con el segundo bloque, se impugnan los artículos 23, apartados primero, tercero y quinto, así como, en relación con ellos, el apartado tercero g) del artículo 33 de la Ley 2/2017, de 3 de febrero, por contravenir el modelo estatal de consumidores vulnerables que, al fundarse en el ejercicio de la competencia reconocida en el artículo 149.1.25 CE sobre las bases del régimen minero y energético, tiene carácter básico.

Las representaciones procesales del Gobierno y de las Cortes Valencianas han defendido que los preceptos impugnados de este segundo bloque responden a un adecuado ejercicio de las competencias autonómicas en materia de servicios sociales y protección al consumidor (apartados 24 y 35 del artículo 49 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana), así como de la competencia de desarrollo de lo básico en materia de régimen energético (art. 50.5 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad

Valenciana) solicitando, en consecuencia, la desestimación del recurso, también en este punto.

2. El contenido de los preceptos del denominado primer bloque resulta ser muy similar al de otras normas autonómicas en materia de vivienda que han sido ya impugnadas ante este Tribunal. Similitud que, igualmente, ha sido puesta de manifiesto por el Abogado del Estado en la propia demanda.

En efecto, sobre las normas que cita el Abogado del Estado ya han recaído diversos pronunciamientos de este Tribunal. Se trata, concretamente, de la STC 16/2018, de 22 de febrero, que ha resuelto el recurso de inconstitucionalidad contra determinados preceptos de la Ley Foral 24/2013, de 2 de julio, de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda en Navarra; de la STC 32/2018, de 12 de abril, que ha dado respuesta al recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 1 y la disposición adicional primera de la Ley 4/2013, de 1 de octubre, de la Comunidad Autónoma de Andalucía, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda; y de la de la STC 43/2018, de 26 de abril, que ha decidido el recurso de inconstitucionalidad contra diversos apartados del artículo 1 y disposiciones adicionales segunda y cuarta de la Ley 2/2014, de 20 de junio, de modificación de la Ley 2/2003, de 30 de enero, de vivienda de Canarias y de medidas para garantizar el derecho a la vivienda. También, debe tenerse en cuenta la STC 93/2015, de 14 de mayo, en la que se resolvió la impugnación del Decreto-ley andaluz 6/2013, de 9 de abril, precedente de la mencionada Ley 4/2013.

3. A partir de lo expuesto podemos ya examinar los diferentes motivos de impugnación del primer bloque de preceptos que ha planteado el Abogado del Estado, comenzando por la impugnación que se fundamenta en la alegada vulneración de los títulos competencias estatales en materia de ordenación de la economía (149.1.13 CE) y ordenación del crédito (art. 149.1.11 CE).

Sobre el alcance de la competencia exclusiva estatal ex artículo 149.1.13 CE y su relación con la competencia ex artículo 149.1.11 CE, este Tribunal ha recordado en la STC 93/2015, de 14 de mayo, FJ 17, 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'».

Así, una vez recordado lo anterior, en la tacha que el recurso hace, tanto con los artículos 5, apartado tercero, letra b), 14, 15, 16, 18, 19 y 33, apartados segundo y tercero b) y anexo II; como con el artículo 13 y anexo I, todos ellos de la Ley 2/2017, de 3 de febrero, se alega la infracción de la competencia estatal del artículo 149.1.13 CE, por cuanto, según parecer del Abogado del Estado, se pondría en peligro la política económica del Estado en relación con la reestructuración del sector financiero y la estabilidad de las entidades de crédito (Leyes 8/2012, de saneamiento y venta de los activos inmobiliarios del sector financiero y 9/2012, de 14 de noviembre, de reestructuración y resolución de entidades de crédito), así como las medidas estatales de suspensión de lanzamientos (Ley 1/2013, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social).

A este respecto, la STC 93/2015, FJ 18, ya razonó que una medida autonómica como la prevista en la disposición adicional segunda del Decreto-ley andaluz 6/2013, consistente en la expropiación del uso de la vivienda objeto de un procedimiento de ejecución, por un plazo máximo de tres años a contar desde el lanzamiento acordado por

el órgano judicial, difiere sustancialmente y resulta incompatible con las medidas adoptadas por el Estado en ejercicio de su competencia, ex artículo 149.1.13 CE, para atender a las mismas necesidades. Esa misma conclusión, examinando las normas estatales posteriores al dictado de la STC 93/2015, se ha ratificado en la STC 16/2018, FJ 13, en la que se ha declarado que los apartados primero y segundo de la disposición adicional décima de la Ley Foral 10/2010, añadida por el artículo 7 de la Ley Foral 24/2013, que regulaban una expropiación de uso similar a la anterior, suponían «un uso de la competencia autonómica en materia de vivienda que, al interferir de un modo significativo en el ejercicio legítimo que el Estado hace de sus competencias (artículo 149.1.13 CE), menoscaba la plena efectividad de dicha competencia estatal». Más recientemente, en la STC 32/2018, de 12 de abril, FJ 5, se ha declarado inconstitucional y nula la disposición adicional primera de la Ley andaluza 4/2013, por idéntica razón. Y, finalmente, la STC 43/2018, de 26 de abril, FJ 4, ha declarado inconstitucional y nula la disposición adicional cuarta de la Ley canaria 2/2014, por los mismos motivos.

El artículo 13 y el anexo I, de la Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda de la Comunidad Valenciana, ahora impugnada, regulan la misma expropiación de uso, que está orientada a cubrir la misma necesidad de vivienda a que se referían todas las disposiciones antes mencionadas y han sido impugnados por los mismos motivos. Consecuentemente, la aplicación al caso de la doctrina anteriormente expuesta determina que el artículo 13 y el anexo I deban ser declarados inconstitucionales y nulos, lo que, por otra parte, releva a este Tribunal de tener que examinar el resto de motivos de inconstitucionalidad que la demanda formulaba respecto de estos concretos preceptos.

Sin embargo, en relación con el resto de preceptos impugnados, a salvo de lo que luego se dirá respecto del artículo 12, no es posible apreciar que interfirieran significativamente en la competencia estatal del artículo 149.1.13 CE. En efecto, las SSTC 16/2018, FJ 16; 32/2018, FJ 6, y 43/2018, FJ 4, ya han desestimado esta misma tacha, en su momento formulada sobre preceptos similares de otras normas autonómicas, con argumentos que son en todo aplicables al presente caso y a los que ahora procede remitirse.

4. Una vez desestimado —a salvo de lo dispuesto en relación con el artículo 13 y el anexo I de la Ley 2/2017, de 3 de febrero—, que los preceptos referidos vulneren el artículo 149.1.13 CE, procede ahora examinar el resto de impugnaciones realizadas. Así, en primer lugar, el Abogado del Estado reprocha a los artículos 5, apartado tercero, letra b), 14, 15, 16, 18, 19 y 33, apartados segundo y tercero b) y anexo II de la Ley 2/2017, de 3 de febrero, que estos preceptos condicionen y modulen el contenido del derecho de propiedad, en tanto que imponen al propietario una obligación de uso de las viviendas, afectando así a su contenido esencial, indisponible para el legislador. También considera el Abogado del Estado que tales preceptos serían contrarios a las competencias estatales reservadas en los artículos 149.1.1 y 149.1.8, en relación con el artículo 33, todos de la Constitución Española.

La primera de las quejas formuladas ha de ser resuelta atendiendo a lo ya decidido en la STC 16/2018, FJ 5, y sobre todo en la STC 32/2018, FJ 7 —reiterado luego en la STC 43/2018, de 26 de abril—, que ha examinado esta misma tacha formulada al artículo 1.3 de la Ley andaluza 1/2010, en la redacción dada al mismo por la Ley 4/2013, precepto este con un contenido similar al que ahora enjuiciamos. Corresponde, por tanto, desestimar la impugnación, haciéndolo por remisión a la mencionada STC 32/2018, FJ 7, en la que hemos realizado una interpretación conforme del precepto entonces impugnado. Interpretación en el sentido allí expuesto que es también aplicable al artículo 5.3 b), en cuanto dispone que se considera que existe incumplimiento de la función social de la propiedad de una vivienda cuando una vivienda esté deshabitada de forma permanente e injustificada, en las condiciones establecidas en la propia ley, y que, como entonces se hizo, así se hará ahora llevándose tal interpretación conforme al fallo.

La desestimación de la impugnación del artículo 5.3 b) arrastra la desestimación del resto de preceptos impugnados por los mismos motivos.

La segunda de las quejas planteadas, esto es la vulneración de las competencias estatales de los artículos 149.1.1 y 149.1.8 CE, ha de ser igualmente desestimada. La STC 16/2018, FFJJ 7 y 8, a los que ahora procede remitirse, ha desestimado una impugnación planteada en los mismos términos. Igualmente, por remisión a aquella, también lo han hecho las SSTC 32/2018, FJ 8, y 43/2018, FJ 5; conclusión que no cabe sino reiterar aquí, desestimando las impugnaciones realizadas por los referidos motivos.

5. Por su parte, los artículos 6.1 y 12 de la Ley 2/2017, de 3 de febrero, han sido impugnados por entender el Abogado del Estado que invaden la competencia estatal en materia procesal reconocida en el artículo 149.1.6 CE. Además, en el caso del artículo 12, por constituir una injerencia y una perturbación en la aplicación de la regulación estatal dictada para hacer frente a los desahucios.

a) Se impugna el artículo 6.1 solamente en cuanto prevé una acción pública ante los órganos jurisdiccionales para exigir el cumplimiento de la normativa sobre vivienda, pues el precepto dispone que «todas las personas, en ejercicio de la acción pública en materia de vivienda, pueden exigir ante los órganos administrativos y jurisdiccionales competentes el cumplimiento de la normativa en materia de vivienda».

Las representaciones procesales de las Cortes Valencianas y del Gobierno de la Generalitat no discuten el carácter procesal de la norma impugnada, si bien, en el caso del representante del Gobierno valenciano, se rechaza que se vulnere el artículo 149.1.6 CE, con el argumento de que la norma autonómica sería un desarrollo de normas estatales como las recogidas en el artículo 19 h) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, cuando dispone que está legitimado en el orden contencioso administrativo «cualquier ciudadano en ejercicio de la acción popular, en los casos expresamente previstos en las Leyes», o en el artículo 11 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de enjuiciamiento civil que dispone una amplia legitimación en los procesos para la defensa de derechos e intereses de consumidores y usuarios.

Para el representante del Gobierno autonómico el precepto impugnado se justificaría en una competencia sustantiva autonómica, lo que le permitiría ampararse en la excepción a la que se refieren, tanto la propia disposición constitucional recogida en el artículo 149.1.6 CE, cuando dispone la competencia estatal sobre la «legislación procesal sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas»; como el artículo 49.1.3 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, cuando dispone la competencia autonómica sobre las «normas procesales y de procedimiento administrativo derivadas de las particularidades del derecho sustantivo valenciano o de las especialidades de la organización de la Generalidad».

Este Tribunal comparte el criterio coincidente de las partes y considera que la norma impugnada se encuadra en la materia de legislación procesal, lo que nos sitúa, por tanto, en el ámbito del artículo 149.1.6 CE. Por consiguiente, lo que, a continuación, debemos dilucidar es si la norma impugnada constituye o no un ejercicio de la competencia procesal autonómica.

De acuerdo con el artículo 149.1.6 CE, la legislación procesal corresponde a una competencia general del Estado, mientras que la competencia atribuida a las Comunidades Autónomas por ese precepto constitucional es de orden limitado, pues está circunscrita a «las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas».

En las SSTC 47/2004, de 25 de marzo, y 2/2018, de 11 de enero, este Tribunal ha tenido la ocasión de pronunciarse con detenimiento sobre el alcance de la competencia autonómica en el ámbito procesal y la metodología que debe seguirse para enjuiciar las controversias competenciales en este ámbito.

Por un lado, el Tribunal se pronunció sobre el alcance de esa competencia autonómica en estos términos: «la competencia asumida por las Comunidades Autónomas al amparo de la salvedad recogida en el artículo 149.1.6 CE no les permite, sin más, introducir en su ordenamiento normas procesales por el mero hecho de haber promulgado regulaciones de Derecho sustantivo en el ejercicio de sus competencias, esto es, innovar el ordenamiento procesal en relación con la defensa jurídica de aquellos derechos e intereses que materialmente regulen, lo que equivaldría a vaciar de contenido o privar de todo significado a la especificidad con que la materia procesal se contempla en el artículo 149.1.6 CE, sino que, como indica la expresión ‘necesarias especialidades’ del citado precepto constitucional, tan sólo pueden introducir aquellas innovaciones procesales que inevitablemente se deduzcan, desde la perspectiva de la defensa judicial, de las reclamaciones jurídicas sustantivas configuradas por la norma autonómica en virtud de las particularidades del Derecho creado por la propia Comunidad Autónoma, o, dicho en otros términos, las singularidades procesales que se permiten a las Comunidades Autónomas han de limitarse a aquéllas que, por la conexión directa con las particularidades del Derecho sustantivo autonómico, vengan requeridas por éstas» (SSTC 47/2004, FJ 4, y 2/2018, FJ 4).

Por tanto, de acuerdo con nuestra consolidada doctrina, no basta con que la norma procesal autonómica represente una innovación o una mejora de la legislación procesal para una Comunidad Autónoma si no viene justificada por una especialidad del derecho sustantivo autonómico [en este sentido SSTC 123/1988, de 23 de junio, FJ 2; 47/2004, FJ 15; 243/2004, de 16 de diciembre, FJ 6; 135/2006, de 27 de abril, FJ 2 e); 31/2010, de 28 de enero, FJ 27, y 21/2012, de 16 de febrero, FFJJ 7 y 9]. Le corresponde al legislador autonómico o, en su defecto, a quienes asuman la defensa de la Ley en su caso impugnada, ofrecer la suficiente justificación sobre la necesidad de alterar las reglas procesales comúnmente aplicables, cuando menos siempre que del propio examen de la Ley no se puedan desprender o inferir esas «necesarias especialidades» (SSTC 127/1999, de 1 de julio, FJ 5; 47/2004, FJ 4; y 21/2012, FJ 7). Teniendo presente que la necesidad a que se refiere la cláusula competencial del artículo 149.1.6 CE «no puede ser entendida como absoluta, pues tal intelección del precepto constitucional dejaría vacía de contenido y aplicación la habilitación competencial que éste reconoce en favor de las Comunidades Autónomas» (SSTC 47/2004, FJ 5, y 2/2018, FJ 4).

Por otra parte, desde el punto de vista metodológico, las citadas SSTC 47/2004 (FJ 5) y 2/2018 (FJ 4) señalaron que deben completarse tres operaciones para aplicar la salvedad competencial contenida en el artículo 149.1.6 CE y dilucidar si una norma procesal autonómica constituye o no una «necesaria especialidad» procesal, que encuentra legitimidad constitucional en el artículo 149.1.6 CE: primero, ha de determinarse cuál es el derecho sustantivo autonómico que presenta particularidades; segundo, hay que señalar respecto de qué legislación procesal estatal y, por tanto general o común, se predicen las eventuales especialidades de orden procesal incorporadas por el legislador autonómico; y, finalmente, ha de indagarse si, entre las peculiaridades del ordenamiento sustantivo autonómico y las singularidades procesales incorporadas por el legislador autonómico en la norma impugnada, existe una conexión directa tal que justifique las especialidades procesales.

Aplicando esa doctrina al enjuiciamiento de la norma impugnada en el presente proceso constitucional, debemos señalar, en primer lugar, que el derecho sustantivo autonómico viene conformado en el presente caso por las normas en materia de vivienda recogidas en la propia Ley 2/2017. En segundo término, hemos de destacar, también, que el precepto autonómico no introduce propiamente una especialidad, sino que modifica, ampliándola, una categoría jurídica relevante en el ámbito procesal y, por tanto, regulada por el derecho procesal general, como es el ejercicio de la acción popular. Y, por último, en tercer lugar, esa ampliación no se conecta de forma directa con una peculiaridad del derecho sustantivo de la Comunidad Autónoma. La representación procesal del Gobierno de la Generalitat no ha ofrecido justificación alguna de la eventual necesidad de una especialidad procesal en este ámbito, con respecto a las normas

procesales generales. Esa necesidad tampoco se deduce de la propia Ley 2/2017, por lo que, en definitiva, la norma impugnada no puede considerarse amparada en la competencia autonómica en materia procesal.

Por todo ello, procede declarar la inconstitucionalidad y nulidad del inciso «jurisdiccionales» del apartado primero del artículo 6 de la Ley 2/2017, de 3 de febrero, por invadir el ámbito competencial reservado al Estado por el artículo 149.1.6 CE.

b) Se impugna el artículo 12 en tanto que, de acuerdo con el escrito del Abogado del Estado, se inserta en el procedimiento de ejecución hipotecaria, por lo que vulnera la competencia del Estado sobre legislación procesal y constituye, además, una injerencia y una perturbación en la aplicación de la regulación estatal dictada para hacer frente a los desahucios.

El escrito del representante de la Generalitat alega que, lo que prevé el artículo 12, es la posibilidad de que se suscriba un contrato de alquiler entre el adjudicatario del remate de un procedimiento hipotecario y el titular de la vivienda, en los supuestos de personas en situación de emergencia social, y que este alquiler sea financiado por la Generalitat. El propio artículo 12 dispone que, en caso de que tengan concedidas medidas estatales de moratoria, podrán acogerse a la ley cuando finalice la mencionada moratoria. Por tanto, la propia ley recurrida evita la posible colisión entre la legislación estatal y la autonómica. En cuanto a la incidencia del artículo 12 sobre la legislación procesal, considera el representante de la Generalitat que su incidencia es nula ya que, realmente, se aplica una vez acabado el procedimiento ejecutivo.

Para afrontar el análisis de este precepto es preciso ponerlo en relación con la normativa estatal en vigor, que ha sido aprobada con posterioridad a la de la norma autonómica ahora impugnada. A este respecto, el Estado ha dictado el Real Decreto-ley 5/2017, de 17 de marzo, que ha modificado el precedente Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos, así como la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social. La nueva normativa estatal, destinada a las personas que hayan sido objeto de ejecución y que se hallen situados en el umbral de exclusión, prevé la posibilidad de «solicitar y obtener del acreedor ejecutante de la vivienda, o de persona que actúe por su cuenta, el alquiler de la misma» (anexo del indicado Real Decreto-ley 5/2017, apartado cuarto) en aquellos supuestos en que se produzca la ejecución por desahucio de su vivienda habitual y el lanzamiento del deudor hipotecario ejecutado haya sido suspendido, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 1.1 de la Ley 1/2013, de 14 de mayo.

En efecto, el Real Decreto-ley 5/2017, de 17 de marzo, ha dado nueva redacción a los apartados cuarto y quinto del anexo del código de buenas prácticas aprobado por el Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, para permitir el alquiler de la vivienda habitual en los términos antedichos. Igualmente, ha añadido un nuevo párrafo al artículo 1.1 de la Ley 1/2013, que dispone que durante el plazo de suspensión del lanzamiento, «el ejecutado situado en el umbral de exclusión podrá solicitar y obtener del acreedor ejecutante de la vivienda adherido al Código de Buenas Prácticas para la reestructuración viable de las deudas con garantía hipotecaria sobre la vivienda habitual, aprobado por el Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos, o persona que actúe por su cuenta, el alquiler de la misma en las condiciones establecidas en el apartado 5 del anexo de dicho Código».

Los supuestos de especial vulnerabilidad que determinan la suspensión del lanzamiento cuando, en un proceso judicial o extrajudicial de ejecución hipotecaria se haya adjudicado la vivienda habitual al acreedor, o a persona que actúe por su cuenta, se encuentran regulados en los apartados segundo y tercero del artículo 1 de la Ley 1/2013, de 14 de mayo, en la redacción dada por el Real Decreto-ley 5/2017, de 17 de marzo (art. 2).

Se trata de previsiones, la autonómica impugnada y la estatal referida, no coincidentes, en principio, en el tiempo, pues el alquiler previsto en el artículo 12 de la

Ley valenciana será aplicable una vez haya finalizado la moratoria prevista en el artículo 1.1 de la Ley 1/2013, de 14 de mayo, moratoria que constituye el presupuesto para poderse acoger, en el supuesto de encontrarse en el umbral de exclusión, al alquiler previsto en la norma estatal, que tiene lugar, según esta última, durante el período de tiempo en que rija la suspensión del lanzamiento de la vivienda. Así, el artículo 12 de la Ley 2/2017, aquí impugnado, establece que «en caso de que tengan concedidas medidas estatales de moratoria, podrán acogerse a esta ley (la valenciana) cuando finalice la mencionada moratoria». La norma autonómica es clara al prever así, y en principio, una aplicación sucesiva a la estatal en aquellos supuestos en los que el lanzamiento del deudor hipotecario ejecutado haya sido suspendido, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 1.1 de la Ley 1/2013, de 14 de mayo. Se advierte, pues, una diferencia temporal en el funcionamiento de ambas medidas, según que la norma sea la autonómica o la estatal; en la primera, operaría una vez finalizado el período previsto por la norma estatal para la suspensión del lanzamiento; en cambio, en la segunda, la medida de alquiler tiene lugar durante el período de suspensión de dicho lanzamiento.

Por otro lado, en aquellos otros supuestos en los que la medida autonómica pudiese no ser sucesiva a la estatal, por tratarse de casos en los que no se hubieren concedido medidas estatales de moratoria al no reunir los requisitos correspondientes, no sería nunca una medida simultánea a la del alquiler previsto en la norma estatal, pues el presupuesto exigido para que se dé este último es precisamente encontrarse acogido a la precitada moratoria. Por tanto, la previsión autonómica sólo sería posible aplicarla, bien de modo sucesivo, bien de modo adicional a la normativa estatal, que prevé un régimen de alquiler para unos supuestos a los que no sería aplicable la norma autonómica.

Igualmente, el régimen jurídico del arrendamiento de la vivienda presenta diferencias entre la norma autonómica y la estatal, puesto que, mientras que la primera se configura como un «arrendamiento con opción de compra», en cambio la segunda lo limita al «alquiler», que es prorrogable por años a voluntad del arrendatario (hasta un límite de cinco anualidades, susceptible de ampliación hasta otras cinco adicionales), pero sin la particularidad específica de la opción de compra que prevé la norma autonómica. Del mismo modo, se aprecian diferencias en la determinación de los importes de las rentas de ambas modalidades de contrato, pues en el apartado segundo, letras a) y b) del artículo 12 de la Ley valenciana se determinan, respectivamente, el precio base del contrato de opción de compra y el de la renta mensual del alquiler; en la norma estatal, en cambio, se fija una renta anual máxima para el mismo (apartado cuarto, párrafo primero del anexo). Por último, el ámbito subjetivo de cobertura difiere en la norma autonómica (art. 12.1, párrafo segundo) del que aparece previsto en la estatal (art. 3, apartado primero del Real Decreto-ley 6/2012, en la nueva redacción que le proporciona el artículo 1.1 del Real Decreto-ley 5/2017).

Se trata, pues, de normativas que, si bien contemplan, una solución contractual alternativa a las personas que se encuentran en aquella situación de extrema vulnerabilidad, los regímenes jurídicos contenidos en aquellas difieren, tanto en lo que se refiere a su aplicación temporal como a la propia configuración de las medidas, por lo que, en el análisis constitucional que nos compete, corresponde ahora determinar si la norma autonómica impugnada tiene o no virtualidad para menoscabar las medidas de política económica que, según indicamos en las SSTC 93/2015 y 32/2018, el Estado habría previsto en el ejercicio legítimo de su competencia sobre las bases de la planificación económica (art. 149.1.13 CE).

Una vez expuestas las dos normativas, estatal y autonómica, pasaremos al análisis del artículo 12 de la ley valenciana comenzando por su apartado cuarto, que dispone que, si la entidad ejecutante se negase a formalizar el contrato de alquiler, la Generalitat podrá incoar, de oficio o a instancia del propietario, procedimiento de expropiación del usufructo temporal de la vivienda. Este apartado regula, pues, un régimen expropiatorio respecto del que este Tribunal ya ha declarado, de modo reiterado, la inconstitucionalidad y nulidad de aquellas previsiones que, en contextos similares, se

refieren a la expropiación del uso, por lo que la impugnación de dicha normativa formulada por el Presidente del Gobierno debe correr la misma suerte estimatoria. Por ello, en congruencia con lo dispuesto en las SSTC 93/2015, FJ 18; 16/2018, FJ 13; 32/2018, de 12 de abril, FJ 5, y 43/2018, de 26 de abril, FJ 4, debemos declarar la inconstitucionalidad y nulidad del apartado cuarto del artículo 12, por los mismos motivos así recogidos en los pronunciamientos citados.

En lo que se refiere a la obligación misma de establecer un contrato de arrendamiento con opción de compra, lo determinante para considerar si el precepto tiene o no virtualidad para menoscabar las medidas de política económica que el Estado habría previsto en el ejercicio legítimo de su competencia sobre las bases de la planificación económica (art. 149.1.13 CE) sería examinar las consecuencias que la norma anuda, una vez depurada, al incumplimiento de la formalización del contrato por parte del adjudicatario.

Pues bien, una vez declarada inconstitucional y nula la expropiación de uso prevista en el apartado cuarto del artículo 12, la negativa a suscribir el contrato de alquiler regulado en el artículo 12 de la Ley 2/2017 ha quedado configurada como infracción en el artículo 33.3 b) de la propia ley. Infracción a la que el artículo 34 vincula una sanción de multa de 3.001 hasta 30.000 euros.

Para resolver el grado de interferencia de tal consecuencia sancionadora debemos acudir a la doctrina recogida en la STC 16/2018, de 22 de febrero, FJ 16, en la que reconocimos que una reacción sancionadora como la que se recogía en el artículo 66.1 de la Ley Foral 10/2010, en la redacción dada por el artículo 5 de la Ley Foral 24/2013 «es apta para producir una cierta incidencia negativa en la solvencia de las entidades de crédito porque reduce el valor de sus activos inmobiliarios, ya se trate de préstamos cuyo colateral sean bienes vinculados a una iniciativa inmobiliaria, ya se trate directamente de suelo o construcciones adjudicadas como consecuencia de una deuda impagada». Con base en tal argumentación es indudable que la Ley 2/2017, aquí impugnada, con seguridad también generará algún efecto peyorativo.

Ahora bien, tal y como igualmente sostuvimos en la referida STC 16/2018, de 22 de febrero, FJ 16, la incidencia que pudiera derivarse de la negativa a suscribir el contrato de arrendamiento con opción de compra regulado en el artículo 12 de la ley, resulta condicionada desde varias perspectivas. De un lado, como este Tribunal afirmó en la referida Sentencia, la eficacia espacial del precepto, limitada al territorio autonómico, determina que la cuantía de los activos inmobiliarios afectados sea extraordinariamente reducida. De otro lado, el mayor o menor valor de tales activos inmobiliarios dependerá de toda una serie de factores económicos y no sólo de la reacción sancionadora prevista. Teniendo en cuenta estos elementos de juicio y, dado que los documentos aportados con la demanda, más que ofrecer datos reales, recogen previsiones del efecto que generará esta medida autonómica sobre la solvencia de las entidades de crédito y el proceso de desinversión de la SAREB que sostuvimos en la STC 16/2018, procede concluir ahora también que no hay una base cierta para afirmar que la norma impugnada, dictada por la Comunidad Valenciana en el ejercicio de su competencia en materia de vivienda, interfiera de un modo significativo en la efectividad de las medidas estatales de política económica que estamos considerando, por lo que procede desestimar esta impugnación respecto del artículo 12.

Finalmente, en relación con este artículo 12 resta por examinar la conformidad del mismo con el artículo 149.1.6 CE, que fue invocada por el recurso. En este punto hemos de concluir, igualmente, que el precepto de referencia no ha vulnerado tampoco la competencia del Estado en materia de legislación procesal que le reconoce el artículo 149.1.6 CE, dado que el contenido de la regulación que recoge no introduce innovación o especialidad procesal alguna en el procedimiento judicial de ejecución hipotecaria, toda vez que limita su objeto al establecimiento de mecanismos de protección de determinadas situaciones de necesidad, sin alterar la normativa procesal.

El precepto, en efecto, no introduce ningún mandato dirigido al juez de la ejecución, ni altera tampoco la secuencia o la tramitación propia del proceso ejecutivo, que puede

seguir su curso sin verse afectada por lo preceptuado en la norma; ésta se limita a establecer una obligación sustantiva cuyo nacimiento se hace coincidir temporalmente con la iniciación de la ejecución y cuyos efectos y consecuencias se producen, en todo caso, al margen de los trámites que han de seguirse en sede procesal, que no quedan afectados. Procede, por tanto, desestimar la impugnación también en este punto.

6. Pasando ya al enjuiciamiento de aquellos preceptos que conforman el segundo bloque del recurso de inconstitucionalidad, vinculado a la denominada pobreza energética, hemos de referirnos ahora al artículo 23, apartados primero, tercero y quinto, así como en relación con este, al apartado tercero g) del artículo 33 de la Ley 2/2017, de 3 de febrero, que, de acuerdo con el escrito del Abogado del Estado, infringen el modelo estatal de consumidores vulnerables, establecido por el Estado en ejercicio de las competencias reconocidas en los apartados 13 y 25 del artículo 149.1 CE, que tendría carácter básico.

Nos encontramos ante una impugnación de carácter exclusivamente competencial, por lo que debemos comenzar por efectuar el encuadramiento de los preceptos impugnados y, más concretamente, por delimitar el objeto de la regulación legal y su incardinación material.

Ello obliga a atender «al contenido de los preceptos controvertidos», «al carácter, sentido y finalidad de las disposiciones traídas en conflicto» (STC 45/2015, de 5 de marzo, FJ 3), así como a la primacía de los títulos competenciales específicos, de preferente aplicación, frente a los generales.

Los preceptos impugnados disponen:

«Artículo 23. Medidas para prevenir y para paliar la pobreza energética.

1. Las administraciones públicas garantizarán el derecho de acceso a los suministros básicos de agua potable, de gas y de electricidad a las personas y unidades de convivencia en situación de riesgo de exclusión residencial, mientras dure dicha situación, como componente del derecho a la vivienda con independencia de que la ocupación derivase del título de propiedad, alquiler o cualquier otro derecho que les permita disponer del uso de la vivienda.

...

3. En cumplimiento de las previsiones de esta ley, y sin perjuicio de las competencias estatales en la materia, el Consell podrá establecer reglamentariamente aquellas obligaciones de servicio público que las compañías suministradoras deberán cumplir para prevenir los cortes de suministro en los casos mencionados. Las administraciones públicas podrán celebrar los acuerdos o convenios necesarios con las compañías de suministro de agua potable, de gas y de electricidad a fin de garantizar que concedan ayudas a fondo perdido a las personas y unidades de convivencia en situación de riesgo de exclusión residencial o les apliquen descuentos muy notables en el coste de los consumos mínimos, de conformidad con las obligaciones de servicio público establecidas.

...

5. Las empresas suministradoras de estos servicios que deban realizar un corte de suministro deben solicitar previamente un informe a los servicios sociales municipales para determinar si la persona o la unidad de convivencia se encuentra en una de las situaciones de riesgo de exclusión residencial, de acuerdo con los procedimientos contemplados en la legislación autonómica en materia de pobreza energética o cualquier norma posterior que sustituya a esta.»

Por su parte el artículo 33 dispone:

«Artículo 33. Infracciones.

...

3. Tendrán la consideración de infracciones muy graves:

...

g) No garantizar por parte de la empresa suministradora los suministros básicos de acuerdo con lo establecido por esta ley y no cumplir las obligaciones de servicio público que se hayan establecido al respecto.»

En la STC 62/2016, FJ 10, encuadramos en las competencias atribuidas al Estado por el artículo 149.1.13 y 25 CE aquellas normas que regulan el establecimiento de las condiciones de acceso y suspensión al suministro de energía. En la misma línea, en el presente asunto, debemos encuadrar los apartados impugnados en aquellos títulos competenciales.

Determinado que se trata de una regulación en materia de régimen energético, debemos examinar la conformidad de los apartados impugnados con la normativa básica en la materia dictada por el Estado.

a) En relación con la impugnación del apartado primero del artículo 23, lo controvertido no es que el legislador autonómico no pueda tener como objetivo general garantizar el derecho de acceso a los suministros básicos de gas y de electricidad de las personas y unidades de convivencia en situación de riesgo de exclusión social, sino la repercusión que pudieran tener las concretas medidas de tutela de los consumidores vulnerables en la financiación del sistema eléctrico. Sin embargo, del apartado impugnado no se deriva repercusión alguna sobre el régimen económico del sistema eléctrico pues el mismo únicamente establece un genérico mandato de protección. Serán las concretas medidas de tutela que, en su caso, se adopten, las que deberán examinarse, desde la perspectiva de la vulneración competencial aducida por el Abogado del Estado, para el que es pacífico que las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus competencias, pueden establecer, por ejemplo, ayudas en diferentes modalidades destinadas a garantizar el suministro eléctrico a las personas que se encuentren en dificultad económica, siempre que dichas ayudas no interfieran en el sistema de costes e ingresos regulados a nivel estatal. Es por ello por lo que no cabe apreciar la inconstitucionalidad alegada en relación con el apartado 1 del artículo 23, debiéndose en este punto desestimar la impugnación.

b) En relación con la impugnación del apartado tercero del artículo 23 tampoco cabe considerar que se produzca una interferencia en el sistema de costes e ingresos o en las condiciones en las que podrá ser suspendido el suministro, reguladas a nivel estatal, pues la primera frase del apartado tercero del artículo 23, además de remitir a un posible desarrollo reglamentario de las concretas obligaciones de servicio público que las compañías suministradoras deberán cumplir, ajusta tal eventual desarrollo a las competencias estatales en la materia, a través de la correspondiente cláusula «sin perjuicio». Será tal desarrollo reglamentario el que, en su caso, será susceptible de ser controlado para determinar su adecuación al sistema constitucional de distribución de competencias.

No afecta, tampoco, al sistema de costes e ingresos o a las condiciones en las que podrá ser suspendido el suministro, regulados a nivel estatal, la segunda frase del apartado tercero del artículo 23, pues únicamente se remite a la mera posibilidad que tienen las compañías de suministro de celebrar los acuerdos o convenios a fin de garantizar que concedan ayudas a fondo perdido a las personas y unidades de convivencia en situación de riesgo de exclusión residencial, o les apliquen descuentos muy notables en el coste de los consumos mínimos, de conformidad con las obligaciones de servicio público establecidas. Obligaciones que, como ya hemos destacado, no se establecen en la norma impugnada, y que, en todo caso, deberán ser, en su caso, conformes con el régimen energético previsto por el legislador básico estatal. No cabe, por tanto, apreciar la inconstitucionalidad alegada en relación con el apartado 3 del artículo 23, debiéndose también en este punto desestimar la impugnación.

c) A distinta conclusión se ha de llegar respecto de la obligación recogida en el apartado quinto del artículo 23, que prescribe que las empresas suministradoras, que deban realizar un corte de suministro, soliciten previamente un informe a los servicios sociales municipales para determinar si la persona o la unidad de convivencia se

encuentra en una de las situaciones de riesgo de exclusión residencial; en tales casos el precepto contradice el régimen dispuesto por el legislador básico estatal.

i) En efecto, el Estado con fundamento en su competencia en materia de bases del régimen energético (art. 149.1.25 CE) ha dictado una serie de normas relativas al corte de suministro. El enjuiciamiento del apartado impugnado requiere examinar, como hemos hecho en la STC 54/2018 que resuelve el recurso de inconstitucionalidad núm. 5459-2015 a la que cabe remitirse, la incidencia de las modificaciones introducidas con posterioridad a la adopción de la disposición impugnada en la normativa básica estatal reguladora del sector eléctrico (*ius superveniens*).

Así, como ya señalamos en la STC 54/2018, cabe destacar que el Real Decreto-ley 7/2016, de 23 de diciembre, por el que se regula el mecanismo de financiación del coste del bono social y otras medidas de protección al consumidor vulnerable de energía eléctrica, anterior a la norma aquí impugnada, ha modificado los artículos 45 y 52 de la Ley del sector eléctrico (LSE). Esta disposición ha sido desarrollada mediante el Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre, por el que se regula la figura del consumidor vulnerable, el bono social y otras medidas de protección para los consumidores domésticos de energía eléctrica, norma posterior a la norma autonómica impugnada en el presente proceso. En lo que ahora importa, el régimen jurídico aplicable a los consumidores vulnerables en el momento actual consiste sustancialmente en lo siguiente:

– Se prevén distintas categorías de consumidores vulnerables (art. 45.1 LSE), que serán tenidas en cuenta en la escala de cuantificación del valor base (o tarifa de último recurso); la diferencia entre el valor del precio voluntario para el pequeño consumidor y el valor base, que podrá ser diferente según las antedichas categorías de consumidores vulnerables, se cubre a través del bono social (art. 45.3 LSE), a asumir como obligación de servicio público por las empresas comercializadoras de energía eléctrica (art. 45.4 LSE).

Los artículos 3 a 5 del Real Decreto 897/2017 definen el concepto de «consumidor vulnerable». Tiene esta consideración la persona física titular del punto de suministro en su vivienda habitual que acredite que su renta anual o, en su caso, la renta conjunta anual de la unidad familiar a la que pertenece, es igual o inferior a un determinado umbral referido al indicador público de renta de efectos múltiples (IPREM), que varía en función del número de miembros que compongan la unidad familiar. El umbral se incrementa en medio punto porcentual si concurren determinadas circunstancias (discapacidad, violencia de género, víctimas de terrorismo). Con independencia de la renta, son, asimismo, considerados consumidores vulnerables las familias numerosas y los pensionistas del Sistema de la Seguridad Social por jubilación o incapacidad permanente que perciban la pensión mínima fijada en cada momento y no cuenten con otros ingresos. El artículo 3.4 concreta las condiciones de los consumidores «vulnerables severos», para las rentas más bajas.

Por último, el artículo 4 define, como consumidor vulnerable severo «en riesgo de exclusión social», al atendido por los servicios sociales de una Administración autonómica o local que financie, al menos, el 50 por 100 del importe de la factura eléctrica.

El bono social, de aplicación al consumidor vulnerable, se regula en los artículos 6 a 11 del Real Decreto 897/2017. Con los límites al consumo energético establecidos en su anexo I, el bono social consiste en la aplicación de un descuento del 25 por 100 sobre todos los términos del precio voluntario del pequeño consumidor, descuento que se incrementa hasta el 40 por 100 para los consumidores vulnerables severos.

– Para los consumidores vulnerables acogidos al bono social, se amplía de dos a cuatro meses el plazo para la interrupción del suministro por impago (art. 52.3, párrafo segundo LSE y artículo 19.4 del Real Decreto 897/2017).

– Se establece un nuevo tipo de suministro esencial, no susceptible de suspensión: el de la vivienda habitual de las personas físicas que tengan la condición de

consumidores vulnerables severos en riesgo de exclusión social, acogidos a tarifas de último recurso y que sean atendidos por los servicios sociales de la Administración autonómica o local, que financie al menos el 50 por 100 del importe de su factura [art. 52.4 j) LSE y artículos 4 y 20 del Real Decreto 897/2017]. Su cofinanciación se considera obligación de servicio público para las empresas comercializadoras de energía eléctrica (art. 45.4 LSE), que asumen el coste restante de la factura, en los términos regulados en los artículos 13 a 17 del Real Decreto 897/2017.

El referido régimen jurídico aplicable a los consumidores vulnerables se debe enmarcar en el régimen sobre el corte de suministro, cuyo proceso material se ha regulado, entre otros preceptos, en el artículo 19 del Real Decreto 897/2017, que, en su apartado tercero, ha dispuesto que «una vez que el comercializador tenga constancia de la notificación del primer requerimiento fehaciente de pago o, en caso de que éste haya sido infructuoso, una vez realizado el segundo requerimiento fehaciente, el comercializador remitirá por medios electrónicos al órgano que designe cada Comunidad Autónoma, único para todo el ámbito de la Comunidad, el listado de los puntos de suministro de electricidad a los que se haya requerido el pago de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 2, indicando la fecha a partir de la cual el suministro de electricidad puede ser suspendido. Esta comunicación se llevará a cabo con el fin de poner en conocimiento de las Administraciones Autonómicas, o de los órganos que éstas determinen, estas situaciones de impago y puedan ser adoptadas las medidas necesarias que en su caso se consideren oportunas».

Con carácter previo a contrastar el precepto autonómico impugnado con el régimen previsto por el Estado, debemos constatar el carácter formal y materialmente básico de la normativa estatal referida.

Así, tanto el Real Decreto-ley 7/2016 como el Real Decreto 897/2017 son normas formalmente básicas, dictadas al amparo de las competencias atribuidas al Estado por el artículo 149.1, 13 y 25 CE (disposiciones finales primera y tercera, respectivamente). Subsisten las razones expuestas en la STC 62/2016, FJ 10, para apreciar el carácter materialmente básico del régimen vigente tras esta reforma, y así lo hemos establecido en la STC 54/2018, pues, tal como hemos considerado en estas resoluciones, el establecimiento de las condiciones en las que podrá ser suspendido el suministro supone el establecimiento de derechos y obligaciones para los consumidores y empresas suministradoras, estableciendo un régimen homogéneo que asegure un tratamiento común en cuanto a las consecuencias derivadas del impago del suministro eléctrico y de gas en todo el territorio nacional. Dicho régimen normativo, por su carácter esencial en la configuración de la posición de los intervinientes y por definir el estatus de uno de los sujetos que actúan en el sector eléctrico y gasista, dada la importancia de tales sectores para el conjunto de la economía nacional y para la totalidad de los otros sectores económicos y la vida cotidiana, no puede por menos de calificarse normativamente como básico. Si a ello añadimos, además, que dicha regulación se refiere al contenido y a la continuidad de la garantía del suministro, es indudable su dimensión básica desde una perspectiva material.

Una vez determinado el carácter básico de las normas estatales de referencia debemos proceder a contrastar las mismas con el precepto autonómico impugnado.

Así, la obligación recogida en el apartado quinto del artículo 23 de la Ley 2/2017, de 3 de febrero, de que las empresas suministradoras que deban realizar un corte de suministro soliciten previamente un informe a los servicios sociales municipales para determinar si la persona o la unidad de convivencia se encuentra en una de las situaciones de riesgo de exclusión, contradice el régimen dispuesto por el Estado sobre el régimen de corte de suministro, que precisamente ha previsto en su normativa básica la obligación del comercializador de remitir «por medios electrónicos al órgano que designe cada Comunidad Autónoma...el listado de los puntos de suministro de electricidad a los que se haya requerido el pago de acuerdo...indicando la fecha a partir de la cual el suministro de electricidad puede ser suspendido». Esta obligación de comunicación tiene como objetivo declarado según el propio artículo 19.3 del Real

Decreto 897/2017 «poner en conocimiento de las Administraciones Autonómicas, o de los órganos que éstas determinen, estas situaciones de impago y puedan ser adoptadas las medidas necesarias que en su caso se consideren oportunas».

Mientras que la norma básica estatal establece como única obligación de la compañía suministradora poner en conocimiento de la administración las situaciones de impago, sin que ello condicione, por sí mismo, el corte de suministro, pues le corresponde a la Administración adoptar las medidas necesarias que, en su caso, se consideren oportunas, el precepto autonómico impone a la compañía suministradora la obligación de solicitar, previamente a poder realizar el corte de suministro, un informe a los servicios sociales municipales, condicionando así la posibilidad de proceder al mismo. Siendo así coincidente y legítimo el objetivo de ambas normas, como es el de la protección de los consumidores vulnerables, el establecimiento de un trámite distinto por el precepto autonómico supone alterar el concreto procedimiento diseñado por el Estado.

La contradicción del apartado quinto del artículo 23 de la Ley 2/2017, de 3 de febrero con lo establecido en el apartado tercero del artículo 19 del Real Decreto 897/2017, que tiene carácter básico, determina, por tanto, que se proceda a declarar su inconstitucionalidad y nulidad, en cuanto resulta aplicable al sector de la electricidad.

ii) En el sector gasista, la posibilidad de garantizar una protección específica a los denominados clientes vulnerables se recoge en el artículo 57 de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos (LSH), en la nueva redacción dada por el artículo 2 del Real Decreto-ley 13/2012, que regula, tanto la tarifa de último recurso, como la posibilidad de que el Ministro de Industria, Energía y Turismo establezca «condiciones específicas de suministro para determinados consumidores que, por sus características económicas, sociales o de suministro, tengan la consideración de clientes vulnerables».

En materia de suministro de gas, el artículo 88.3 LSH regula la suspensión del suministro por impago, sin prever excepciones para los consumidores vulnerables o en situación de pobreza energética. El Real Decreto 1434/2002, de 27 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de gas natural tampoco contempla la prohibición de suspensión del suministro para tales personas. Así, el procedimiento de corte del suministro de gas se regula de forma general en el artículo 56 del referido Real Decreto 1434/2002, de 27 de diciembre, el cual prevé que sea la administración competente en materia de energía, en este caso la autonómica, la que pueda decidir si se autoriza o no la suspensión de tal suministro. De acuerdo con el apartado segundo del referido artículo 56 del Real Decreto 1434/2002, «la interrupción del suministro se llevará a cabo por la empresa distribuidora, quien lo comunicará al usuario de forma fehaciente con una antelación mínima de seis días hábiles. En dicha comunicación deberá figurar la fecha de suspensión del suministro y la causa del mismo. El usuario podrá recurrir, en un plazo máximo de seis días, a la Administración competente, la cual resolverá sobre la suspensión en un plazo máximo de veinte días, entendiéndose desestimada en caso de no existir resolución expresa. En caso de que el usuario recurra la suspensión del suministro, deberá remitir copia del recurso presentado a la empresa distribuidora, que no podrá proceder a la suspensión del suministro mientras no haya resolución por parte de la Administración».

Esta normativa estatal es formalmente básica (disposición final primera del Real Decreto 1434/2002) y, materialmente, debe asimismo reputarse básica, en tanto que forma parte del «régimen homogéneo que asegura un tratamiento común en cuanto a las consecuencias derivadas del impago del suministro eléctrico y de gas en todo el territorio nacional» (STC 62/2016, FJ 10).

Determinado el carácter básico de la normativa estatal referida a la suspensión del suministro restaría examinar la compatibilidad del apartado impugnado con la normativa básica referida. Y en este punto, es claro que la obligación recogida en el apartado quinto del artículo 23 de la Ley 2/2017, de 3 de febrero, de que las empresas suministradoras, en este caso de gas, que deban realizar un corte de suministro soliciten

previamente a poder realizar tal corte un informe a los servicios sociales municipales para determinar si la persona o la unidad de convivencia se encuentra en una de las situaciones de riesgo de exclusión, contradice el régimen dispuesto por el Estado en relación a la suspensión del suministro de gas, que ha previsto en su normativa básica que sea la administración autonómica la que pueda decidir si se autoriza o no tal suspensión en caso de que el usuario recurra la comunicación de suspensión. Será en este momento —cuando el propio usuario la recurra—, en el que la administración autonómica podrá tener en cuenta, en su caso, las situaciones de riesgo de exclusión, sin que se pueda por parte de una norma autonómica establecer un régimen distinto al previsto en la norma básica, como es el que dispone el apartado impugnado, cuando prevé una obligación general previa al corte de suministro de solicitar por parte de las empresas suministradoras un informe a los servicios sociales municipales.

La contradicción del apartado quinto del artículo 23 de la Ley 2/2017, de 3 de febrero con lo establecido en el apartado segundo del artículo 56 del Real Decreto 1434/2002, de 27 de diciembre, con carácter básico, determina, por tanto, que proceda declarar su inconstitucionalidad y nulidad en cuanto resulta aplicable al sector del gas.

En congruencia con la demanda, la estimación realizada de la impugnación del apartado quinto del artículo 23 de la de la Ley 2/2017, de 3 de febrero, alcanza únicamente a la regulación relativa a los sectores energéticos del gas y la electricidad, sin afectar a la regulación impugnada en cuanto resulte aplicable al sector del agua, y así se precisará en el fallo.

Una vez hemos depurado el contenido del artículo 23 y habiendo desestimado la impugnación de los apartados primero y tercero del artículo 23, no cabe sino hacer lo propio con la impugnación del artículo 33 de la Ley 2/2017, de 3 de febrero, esto es acordar, igualmente, su desestimación.

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 parcialmente el presente recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia:

- a) Declarar que el artículo 5.3 b) de la Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda de la Comunidad Valenciana es conforme a la Constitución, interpretado de acuerdo con el fundamento jurídico 4 de la presente Sentencia.
- b) Declarar la inconstitucionalidad y nulidad del inciso «y jurisdiccionales» del apartado primero del artículo 6 de la Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda de la Comunidad Valenciana
- c) Declarar la inconstitucionalidad y nulidad del apartado cuarto del artículo 12; del artículo 13 y del anexo I de la Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda de la Comunidad Valenciana.
- d) Declarar la inconstitucionalidad y nulidad, en cuanto resultan aplicables a los sectores energéticos del gas y la electricidad, del apartado quinto del artículo 23 de la Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda de la Comunidad Valenciana
- e) Desestimar el recurso en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a cinco de julio de dos mil dieciocho.—Juan José González Rivas.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Antonio Narváez Rodríguez.—Alfredo Montoya Melgar.—Ricardo Enríquez

Sancho.–Cándido Conde-Pumpido Tourón.–María Luisa Balaguer Callejón.–Firmado y rubricado.

Voto particular que formula el Magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos a la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 5425-2017

Con el máximo respeto a la opinión mayoritaria de mis compañeros de Pleno en la que se sustenta la Sentencia, manifiesto mi discrepancia con parte de su fundamentación jurídica y su fallo, que, en mi opinión, hubiera debido ser desestimatorio en relación con el apartado quinto del artículo 23 de la Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda de la Comunidad Valenciana, referidos a las medidas para prevenir y para paliar la pobreza energética.

Las medidas de protección de los consumidores de suministros de energía eléctrica y de gas que se hallan en situación de riesgo de exclusión residencial impugnadas son muy semejantes a las que fueron declaradas inconstitucionales y nulas en la reciente STC 54/2018, de 24 de mayo. Ya en dicha resolución expuse las razones de mi discrepancia mediante un Voto particular, abundando en las razones expuestas en el formulado en la STC 62/2016, de 17 de marzo. De nuevo debo expresar mi disidencia con la inconstitucionalidad de estas medidas autonómicas de protección de personas en especial situación de vulnerabilidad y por su carácter nuclear procedo a su íntegra reproducción con las lógicas adaptaciones a la normativa impugnada en el presente procedimiento.

1. En el Voto particular que formulé a la STC 62/2016 ya expuse las razones por las que consideraba que aquella normativa autonómica no era inconstitucional. Ahora debo reincidir en aquella posición discrepante reiterando que (i) las medidas controvertidas tienen un más adecuado encuadre competencial en las materias de consumo y servicios sociales que en las materias de régimen energético y planificación general del sistema económico y (ii) la normativa estatal en la materia tampoco puede ser considerada materialmente básica. Estas razones por los motivos que expondré más adelante considero que siguen manteniéndose vigentes y son determinantes como argumentos principales para sustentar la constitucionalidad de esta normativa impugnada al haber sido dictada dentro del ámbito de competencias de la Comunitat Valenciana.

Además, en el citado Voto particular, añadí dos argumentos subsidiarios referidos a que (iv) la normativa estatal, aunque pudiera ser considerada básica, no agotaba el sistema de protección de los consumidores vulnerables inmersos en una situación de pobreza energética y (v) incluso en ese caso, no existía una contradicción entre la normativa estatal y la regulación autonómica controvertida, siendo esta el desarrollo de normas complementarias en materia de calidad del suministro vinculadas a situaciones de vulnerabilidad económica. Estas razones subsidiarias siguen plenamente vigentes en lo que se refiere específicamente al suministro de gas, ya que la normativa estatal en esa materia es la misma que cuando se dictó la STC 62/2016. No ocurre lo mismo en lo que se refiere al suministro de electricidad, ya que la actual vigencia del Real Decreto-ley 7/2016, de 23 de diciembre, por el que se regula el mecanismo de financiación del coste del bono social y otras medidas de protección al consumidor vulnerable de energía eléctrica, y el Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre, por el que se regula la figura del consumidor vulnerable, el bono social y otras medidas de protección para los consumidores domésticos de energía eléctrica, ya que, al menos, han solventado los problemas que señalé en el Voto particular a la STC 62/2016 de que la normativa estatal carecía de una definición de consumidor vulnerable y de una regulación sobre prohibición de interrupción del suministro en determinadas circunstancias.

Por tanto, paso a exponer en los epígrafes siguientes las razones principales por las que sigo manteniendo la constitucionalidad de la normativa impugnada y las razones subsidiarias para llegar a esa misma conclusión en relación, ahora exclusivamente, con los consumidores de gas en situación de riesgo de exclusión residencial.

2. Las medidas controvertidas tienen un más adecuado encuadre competencial en las materias de consumo y servicios sociales que en las materias de régimen energético y planificación general del sistema económico: La opinión mayoritaria en la que se sustenta la Sentencia, por remisión a lo expuesto en la STC 62/2016, viene a considerar que el contenido y finalidad de la regulación ahora impugnada tanto en lo que se refiere a los suministros de electricidad como a los de gas, por incidir directamente en la configuración del contenido del régimen jurídico de las empresas comercializadoras, hace prevalente la materia competencial del régimen energético. Reitero, como puse de manifiesto en el Voto particular a la STC 62/2016, que no puedo compartir esa afirmación. En el caso de la normativa de protección a los consumidores de energía en situación de riesgo de exclusión residencial diseñada en los preceptos impugnados, a diferencia de lo que se planteaba en la STC 32/2016, de 18 de febrero, no se aprecia ninguna nota que permita afirmar que es una regulación de carácter sistémico que afecte al régimen energético. Más bien, con el telón de fondo de los mandatos constitucionales del artículo 51.1 CE de que «[l]os poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos» y del artículo 128.1 CE de que «[t]oda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general», se pone de manifiesto que se están regulando determinadas garantías —eso sí en el marco del sector energético— en protección de los consumidores vulnerables por estar inmersos en situaciones de pobreza energética. Estas garantías consisten en que, en la prestación del servicio de suministro doméstico de energía dentro del ámbito territorial de la Comunitat Valenciana, se flexibilizan las específicas medidas del régimen de interrupción de los suministros de electricidad y gas. En ese sentido, no es una normativa que se desprende de una regulación sobre derechos básicos de los consumidores y usuarios en el sentido definido, por ejemplo, en el artículo 8 a) y f) del Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley general para la defensa de los consumidores y usuarios y otras leyes complementarias, cuando establece que «[s]on derechos básicos de los consumidores y usuarios: a) La protección contra los riesgos que puedan afectar su salud o seguridad ... f) La protección de sus derechos mediante procedimientos eficaces, en especial ante situaciones de inferioridad, subordinación e indefensión».

A esa misma conclusión puede llegarse si se atiende a que la Directiva 2009/72/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad, y la Directiva 2009/73 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural, que son las que regulan la obligación nacional de establecer una normativa que garantice una protección adecuada de los clientes vulnerables en situaciones de pobreza energética, establecen esa previsión dentro de un artículo intitulado «obligaciones de servicio público y protección del cliente».

Ya afirmé en el Voto particular que formulé a la STC 62/2016 que, con este contexto normativo, no cabe sostener que en la legislación impugnada son prevalentes consideraciones sistémicas del régimen energético —por incidir directamente en la configuración del contenido del régimen jurídico de las empresas comercializadoras— sobre la evidencia de que su contenido material tiene una finalidad de protección de los consumidores y de atención social de los problemas concretos, cotidianos y angustiosos de las personas y familias más vulnerables en situación de pobreza energética que no alcanzan con los ingresos que pueden aportar con su actividad privada y/o apoyo público de las diferentes instituciones a satisfacer las mínimas condiciones de habitabilidad de sus viviendas. Una concepción de esas características solo puede responder a una idea del Estado que o bien se ha olvidado, en lo normativo, de la definición que da el artículo 1.1 CE de España como un estado social; o, lo que sería más preocupante todavía, de que cualquier consideración sistémica está subordinada al servicio del ciudadano. Nuevamente tengo que hacer expresa mi preocupación, como ya he hecho en otros votos discrepantes, de la tendencia de la más reciente jurisprudencia

constitucional a dar cobertura competencial a las regresivas normativas estatales sobre políticas sociales en títulos competenciales que solo pueden encontrar una justificación constitucional en su carácter básico y sistémico. Un sistema que, por perfecto que sea, subordine su mantenimiento y funcionamiento a la marginación o exclusión social de parte de su población solo puede ser calificado como aporofóbico y no tiene cabida en un régimen político que se pretenda definir y autoreconocer como constitucional, social y democrático.

3. La normativa estatal que se establece como de contraste no tiene carácter materialmente básico: La opinión mayoritaria en la que se sustenta la Sentencia, por remisión a lo expuesto en la STC 62/2016, afirma que tiene el carácter materialmente básico la normativa estatal en la materia, ahora constituida, en cuanto al sector eléctrico, por las modificaciones realizadas en la Ley del sector eléctrico (LSE) por el Real Decreto-ley 7/2016, de 23 de diciembre, y desarrolladas por el Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre; y, en cuanto al sector gasista, sin modificación respecto del momento en que se dictó la STC 62/2016. En dicha resolución se fundamentó esa afirmación en que tales preceptos establecen derechos y obligaciones para los diversos sujetos intervinientes en el sector del suministro eléctrico y gasista garantizando un régimen homogéneo que asegura un tratamiento común en todo el territorio nacional en cuanto a las consecuencias derivadas del impago del suministro eléctrico y de gas y que estos sectores energéticos son de gran importancia para el conjunto de la economía nacional y para la totalidad de los otros sectores económicos y la vida cotidiana.

En el Voto particular a la STC 62/2016 ya desarrollé mi discrepancia con dicha afirmación destacando que no deja de resultar sorprendente que en el marco de una jurisprudencia constitucional cada día más autorreferente y cerrada, que solo busca su fuente de legitimación en sus propios precedentes, no se hubiera atendido a dos pronunciamientos del Pleno de este Tribunal relativamente cercanos en el tiempo para analizar el carácter materialmente básico de esta normativa. Me refiero, en primer lugar, a la STC 4/2013, de 17 de enero, FJ 10. En esta Sentencia, con fundamento en el diferente régimen económico aplicable en la legislación eléctrica a las empresas comercializadoras —que está liberalizado— y a las distribuidoras de electricidad —que tiene la consideración de actividad regulada—, se concluía que la normativa autonómica entonces impugnada —imposición de determinadas obligaciones de contenido económico a ambos tipos de empresas— no incidía en el régimen económico del sector eléctrico en lo que se refería a la empresas comercializadoras. Por su parte, respecto de las empresas suministradoras, se afirmaba que, aunque se impusieran condiciones susceptibles de generar costes, ello no podía suponer por sí solo la vulneración de las competencias del Estado en relación con el régimen económico del sector eléctrico. El argumento era que «[e]n caso contrario, podría producirse un vaciamiento de las competencias autonómicas que cuentan con expreso reconocimiento estatutario sin que, por otra parte, pueda deducirse del precepto impugnado cuestionamiento alguno del carácter único del régimen económico del sector eléctrico, ni de las competencias estatales relativas a su determinación» (STC 4/2013, FJ 10).

En segundo lugar, la STC 32/2016, de 18 de febrero, en que se analizaba la prohibición prevista en el artículo 52.4 LSE de interrumpir los suministros considerados esenciales, también resulta relevante. En esta Sentencia se rebate la alegación del Abogado del Estado de que la fijación de dichos suministros esenciales afectaba al régimen económico del sector, afirmando que «[l]os sujetos afectados por esta ininterrumpibilidad son los comercializadores, cuya actividad no tiene el calificativo legal de regulada y cuyo interés en cobrar sus créditos resulta asegurada por las acciones jurisdiccionales de que disponen, y, además, por la regla establecida en el propio texto legal, a través de la que, como se ha mencionado anteriormente, pueden afectar cualquier pago del titular del servicio al abono de las facturas impagadas de servicios esenciales» (FJ 13).

Con estos precedentes, tan cercanos en el tiempo y tajantes en su tenor, no puede compartirse la idea de que la normativa estatal reguladora de la interrupción del

suministro en caso de impagos a las empresas comercializadoras tenga el carácter de materialmente básica y, en coherencia con ello, que la imposición de determinadas obligaciones a las empresas comercializadoras en protección de situaciones de pobreza energética pudiera suponer la contravención de normativa básica estatal del sistema energético por afectación a su régimen económico.

4. La normativa estatal en lo que se refiere al suministro de gas, aunque pudiera ser considerada básica, no agota el sistema de protección de los consumidores vulnerables inmersos en una situación de pobreza energética. En el Voto particular que formulé a la STC 62/2016 defendí tanto para el suministro de electricidad como para el de gas que, incluso aunque la normativa estatal en la materia pudiera ser considerada básica, no cabía entender que agotaba el sistema de protección de consumidores vulnerables. Esa posición, como ya he advertido anteriormente, al haberse establecido sobrevenidamente una normativa específica en relación con el suministro eléctrico mediante los citados Real Decreto-ley 7/2016 y Real Decreto 897/2017, ya solo cabe mantenerla en relación con el suministro de gas.

La regulación estatal vigente al momento de la resolución del STC 62/2016 en materia de protección de consumidores vulnerables en lo referente al suministro del gas quedaba entonces limitada a las tarifas de último recurso y el bono social y, en ningún caso, establecía prohibiciones de desconexión del suministro respecto de consumidores vulnerables. En la actualidad, ese régimen sigue siendo el mismo en lo que se refiere al suministro de gas, que no ha sido modificado siguiendo el ejemplo del suministro eléctrico. Por tanto, la posición que sostuve en el Voto particular a la STC 62/2016 sigue resultando plenamente aplicable al suministro de gas cuando discrepaba de que (i) el sistema estatal de protección de este tipo de consumidores vulnerables, en trasposición de las obligaciones comunitarias, haya quedado ya concretado de manera definitiva; y que (ii) las tarifas de último recurso y el bono social agotan el sistema de protección del suministro de gas en situaciones de especial vulnerabilidad.

En efecto, el artículo 3.3 de la Directiva 2009/73/CE, por la que se establecen normas comunes para el mercado interior del gas natural, dispone que «[l]os Estados miembros adoptarán las medidas oportunas para proteger a los clientes finales y, en particular, garantizarán una protección adecuada de los clientes vulnerables. A este respecto, cada uno de los Estados miembros definirá el concepto de cliente vulnerable que podrá referirse a la pobreza energética y, entre otras cosas, a la prohibición de desconexión de dichos clientes en períodos críticos». La trasposición y desarrollo de la concreta previsión comunitaria respecto de consumidores vulnerables fue afrontada por el Real Decreto-ley 13/2012, que fue el que dio nueva redacción al vigente artículo 57.3 de la Ley del sector de hidrocarburos (LSH), en que se establece que «el Ministro de Industria, Energía y Turismo podrá establecer condiciones específicas de suministro para determinados consumidores que, por sus características económicas, sociales o de suministro, tengan la consideración de clientes vulnerable». Sin embargo, ninguna normativa de desarrollo reglamentario se ha establecido respecto de los consumidores de suministro de gas vulnerables.

Por tanto, con este contexto normativo, parece que (i) si la normativa impugnada se refiere también a la regulación del suministro domiciliario de gas a consumidores vulnerables por estar inmersos en una situación de pobreza energética y a las medidas a adoptar en tales casos en el sentido en que viene establecido por la Directiva 2009/73/CE; y (ii) en el ámbito estatal la trasposición de esa normativa se produjo mediante el Real Decreto-ley 13/2012, dando lugar a la redacción del artículo 57.3 LSH, que no ha sido desarrollados reglamentariamente; entonces (iii) no puede pretenderse que la normativa estatal de contraste esté compuesta por un sistema cerrado y agotado basado en el artículo 57.3 LSH, que no ha sido desarrollado reglamentariamente, y que ni siquiera aporta una definición reconocible de consumidor de gas vulnerable vinculado a una situación de pobreza energética.

5. No existe una contradicción entre la normativa estatal en lo referente al suministro de gas y la regulación autonómica controvertida sino que es el desarrollo de normas complementarias vinculadas a situaciones de vulnerabilidad económica: Por lo que se refiere al suministro de gas —ya que este razonamiento tampoco es ahora aplicable al suministro eléctrico, tras la situación implantada con el Real Decreto-ley 7/2016 y Real Decreto 897/2017— se mantiene en su integridad la apreciación que ya hice en el Voto particular a la STC 67/2016 de que, incluso en el caso en que pudiera llegar a afirmarse que la regulación prevista en el artículo 57.3 LSH, respecto de los consumidores vulnerables tuvieran el carácter materialmente básico, sin embargo, tampoco puede concluirse que exista una contradicción normativa. Como se ha expuesto, la Ley del sector de hidrocarburos y su normativa de desarrollo reglamentario, a diferencia de lo previsto en la actual legislación del sector eléctrico, todavía no establecen una definición de consumidor vulnerable ni las medidas a adoptar para atender a esas situaciones de vulnerabilidad. Ese vacío regulatorio impide afirmar que la normativa autonómica controvertida puede ser contraria a una regulación inexistente por falta de desarrollo reglamentario. De ese modo, aun considerando que esta normativa estatal pudiera tener la consideración de básica, si hay una renuncia expresa a establecer ese desarrollo normativo por parte del Estado, entonces la normativa autonómica podrá establecer una regulación propia que ocupe el espacio normativo abandonado por el Estado.

Por tanto, también tengo que discrepar con la conclusión de que existe una contradicción entre la normativa básica estatal y la regulación autonómica controvertida en lo que se refiere al suministro de gas, ya que, por la tan citada renuncia estatal al establecimiento de un sistema de protección a consumidores vulnerables al que le obliga la legislación del sector de hidrocarburos, en el momento actual no puede hacerse un juicio de inconstitucionalidad de la normativa autonómica por falta de contrastabilidad con una norma estatal que incida sobre la misma materia a regular. Solo en el momento en que fuera desarrollada por la normativa estatal ese sistema podría, en su caso, hacerse un juicio de contrariedad que conllevara una inconstitucionalidad sobrevenida de la normativa autonómica.

Madrid, a cinco de julio de dos mil dieciocho.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formula el Magistrado don Ricardo Enríquez Sancho a la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 5425-2017, y al que se adhiere el Magistrado don Santiago Martínez-Vares García

Conforme a lo previsto en el artículo 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, expreso por medio de este Voto particular mi discrepancia con la desestimación del recurso contra el artículo 12 de la Ley 2/2017.

Comparto la estimación del recurso contra el apartado cuarto de este artículo 12, y la razón que conduce a este resultado, pero considero que esa misma razón de decidir debería haber conducido a la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de todo el artículo 12, y no solo de su apartado cuarto.

El artículo 12 «crea» «una nueva obligación entre la entidad financiera, la filial inmobiliaria o entidad de gestión de activos que resulte adjudicataria del remate y el propietario comprador y deudor», constituyendo el correlativo «derecho de este último a poder contratar un arrendamiento con opción de compra que evite el lanzamiento de esta vivienda». Y su apartado cuarto, anulado en la Sentencia de la que respetuosamente discrepo, permite a la Generalitat, si la entidad ejecutante se niega a suscribir el contrato de alquiler, incoar el procedimiento de expropiación del usufructo de la vivienda regulado en el artículo 13. Comoquiera que este artículo 13, que regula junto con el anexo I de la ley esta expropiación del usufructo de la vivienda, se considera inconstitucional y nulo en el fundamento jurídico 3, esa nulidad arrastra, por conexión o consecuencia, la del

apartado cuarto del artículo 12 de acuerdo con el razonamiento de la mayoría [fundamento jurídico 5 b]).

La razón para declarar la inconstitucionalidad de este apartado del artículo 12 y de las expropiaciones de uso a que remite (art. 13 y anexo I de la ley), es la inconstitucionalidad y nulidad ya declarada por el Tribunal en Sentencias anteriores de medidas idénticas aprobadas por otros legislativos autonómicos por interferir en las medidas de política económica aprobadas por el Estado con amparo en el artículo 149.1.13 CE en la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social (SSTC 93/2015, FJ 18; 16/2018, FJ 13; STC 32/2018, FJ 5; y 43/2018, FJ 4, todas ellas citadas en el fundamento jurídico 3 de la propia Sentencia de la que discrepo para fundamentar la declaración de inconstitucionalidad y nulidad del artículo 13 y anexo I de la ley recurrida).

Las Sentencias constitucionales mencionadas consideraron que las expropiaciones de uso de viviendas incursas en procedimientos de ejecución hipotecaria distorsionaban o alteraban el equilibrio de las medidas de la Ley estatal 1/2013 antes citada, en particular la suspensión de lanzamientos sobre viviendas habituales de personas vulnerables establecida en su artículo 1. Mediante esta Ley 1/2013, dice la STC 93/2015, FJ 17, «el Estado define... 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». Es decir, que de conformidad con esta doctrina que se reitera en la Sentencia, no pueden las Comunidades Autónomas aprobar medidas con el mismo objeto (viviendas hipotecadas ejecutadas) destinatarios (entidad de crédito ejecutante, o sus filiales e inmobiliarias, y ejecutado) y finalidad que las aprobadas por el Estado, por resultar incompatibles, por distorsionadoras, con éstas.

Sin embargo, la Sentencia de la mayoría no extiende esta doctrina sobre las expropiaciones de uso de viviendas a la obligación de arrendamiento con opción de compra regulada en el artículo 12 (salvo a su apartado cuarto), y desestima el recurso contra el resto de los apartados del precepto porque considera, citando la STC 16/2018, FJ 16, que la sanción económica por incumplimiento de esta obligación no «interfiere de modo significativo en la efectividad de las medidas estatales de política económica» (las antes aludidas de la Ley estatal 1/2013).

No comparto este claro apartamiento de nuestra doctrina previa.

En primer lugar, porque con ese modo de razonar la Sentencia modifica el objeto de enjuiciamiento, que desplaza del artículo 12, recurrido por el Presidente del Gobierno como norma que «crea» o establece esta «nueva obligación» y correlativo derecho de alquilar con opción de compra, a los artículos donde se tipifica la infracción por incumplimiento de esa obligación y la sanción aparejada a la misma [arts. 33.3 b) y 34.2]. De manera que, de ahora en adelante, si se acepta este modo de razonar, cualquier obligación legal será constitucional si la sanción prevista para el caso de su incumplimiento no es contraria a la Constitución, lo que, obviamente, no tiene ningún sentido, pues el objeto del recurso no era la constitucionalidad de la infracción y de la sanción tipificadas en los artículos 33.3 b) y 34.2 de la Ley 2/2017, sino la conformidad con la Constitución de la «nueva» obligación «creada» en el artículo 12 de la ley. De hecho, el fundamento jurídico 16 de la STC 16/2018 en que se apoya la decisión de la mayoría en este punto enjuiciaba precisamente el precepto de la ley en aquel caso recurrida en que se tipificaba la infracción de incumplir la obligación de destinar la vivienda a uso habitacional (el «tipo» infractor previsto en el art. 66.1 de la Ley Foral 10/2010, en la redacción dada por la Ley Foral 24/2013 objeto de recurso), y no la norma general sobre el establecimiento del deber cuyo incumplimiento llevaba aparejada una sanción económica (la constitucionalidad de esta obligación se examina separadamente en el fundamento jurídico 5 de esa STC 16/2018).

Esta era la cuestión que debía examinar la Sentencia, pero que ha eludido.

Si nos adentramos en el examen de esta segunda cuestión, verdadero objeto del recurso, me parece evidente que la obligación de constituir un arrendamiento sobre la vivienda objeto del procedimiento de ejecución hipotecaria establecida en el artículo 12 tiene exactamente los mismos efectos que las expropiaciones de uso de esas mismas viviendas declaradas inconstitucionales las antes citadas SSTC 93/2015, 16/2018, 32/2018 y 43/2018 para casos similares, y, lo que resulta aún más sorprendente, en esta misma Sentencia por simple remisión a esa doctrina anterior (fundamento jurídico 3) para la expropiación de uso del artículo 13 y el anexo I de esta Ley 2/2017.

Que una expropiación forzosa de usufructo (art. 13 y anexo I) y un arrendamiento forzoso (art. 12) producen los mismos efectos no parece necesitar demasiadas explicaciones. Así resulta incluso de la propia Ley de expropiación forzosa de 1954 (art. 1, objeto de la ley, y artículos 108 y ss., sobre las indemnizaciones por «ocupaciones temporales»). Por otra parte, la Constitución, en el artículo 33.3, ni siquiera emplea el término «expropiación forzosa», limitándose a regular las garantías de los propietarios frente a las privaciones singulares de «bienes y derechos» por acción de los poderes públicos («Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes»). Y la aplicación de las garantías del artículo 33.3 a los arrendamientos ha sido establecida en la STC 89/1994, de 17 de marzo, FFJJ 4 y 5.

En todo caso, si se examina el contenido de los artículos 12 y 13 de la ley, resulta que uno y otro instituto tienen el mismo ámbito objetivo y subjetivo de aplicación, de manera que en uno y otro caso los mismos propietarios se ven privados del derecho de uso temporal de la misma vivienda por el mismo plazo en favor de las mismas personas. Expropiación y arrendamiento forzosos son, por tanto, simplemente dos técnicas alternativas para conseguir el mismo resultado, y por ello merecedoras de un mismo trato. Es más, apurando el examen de los preceptos legales citados, puede concluirse que el régimen del arrendamiento forzoso del artículo 12 es incluso más gravoso para el propietario que la expropiación de uso del artículo 13 y anexo I, pues a diferencia de lo que sucede en el caso de la expropiación, la inicial privación temporal del uso de la vivienda por la constitución del arrendamiento puede convertirse en una privación definitiva de la plena propiedad si el arrendatario ejerce su derecho de opción de compra establecido en la ley, con precio tasado e imputando al mismo las cantidades amortizadas del préstamo hipotecario original, un efecto que no se prevé en caso de expropiación de uso temporal en el artículo 13.

Por otra parte, y al igual que sucedía en las leyes anteriores mencionadas y en el artículo 13 y anexo I de esta misma Ley 2/2017, también este artículo 12 «está orientad[o] a cubrir la misma necesidad de vivienda» a que se refiere la Ley estatal 1/2013 (la expresión entrecomillada es del fundamento jurídico 3 de la Sentencia de la mayoría para fundamentar la inconstitucionalidad del art. 13 y anexo I). Tanto es así que la Ley 1/2013 incluye ya desde su redacción originaria, junto con otras medidas de protección de deudores hipotecarios (singularmente la suspensión de lanzamientos), la constitución de un fondo social de viviendas destinado a «facilitar el acceso» de las personas en situación de especial vulnerabilidad definidas en la propia ley «a contratos de arrendamiento con rentas asumibles en función de los ingresos que perciban» (disposición adicional primera de la Ley 1/2013, valorada expresamente en las SSTC 93/2015, FFJJ 17 y 18, y 16/2018, FJ 12). No solo eso: tras el Real Decreto-ley 5/2017, de 17 de marzo, el «Código de Buenas Prácticas» a que se pueden adherir las entidades de crédito incluye entre sus medidas el «derecho de alquiler» de la vivienda con precio tasado (art. 1 de la Ley 1/2013 y apartado cuarto del anexo del Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos, en la redacción dada por el citado Real Decreto-ley 5/2017). De modo que, tras esta Sentencia, se da la paradoja de que de acuerdo con la jurisprudencia de este Tribunal —una jurisprudencia que reitera el fundamento jurídico 3

de esta misma Sentencia— son incompatibles con la legislación estatal sistemas de «expropiación» de uso de viviendas cuando la legislación estatal de protección de deudores hipotecarios no contempla ninguna medida que sea formalmente una «expropiación», y sin embargo, según esta misma jurisprudencia constitucional, es compatible con esa misma normativa estatal la obligación de constituir un alquiler forzoso cuando la normativa estatal dictada al amparo del artículo 149.1.13 CE sí contempla esa misma medida (la obligación de la entidad ejecutante y el correlativo derecho del ejecutado a constituir un arrendamiento sobre la vivienda objeto de un proceso de ejecución hipotecaria) pero haciéndolo de manera diferente (solicitud en el plazo de 6 meses desde la entrada en vigor del Real Decreto-ley 5/2017, arrendamiento por cinco años prorrogables anualmente por mutuo acuerdo durante cinco años adicionales, y sin opción de compra). La incoherencia entre ambos pronunciamientos es evidente.

En mi opinión, que es la plasmada en las Sentencias anteriores del Tribunal ya mencionadas, habiendo regulado el Estado de una determinada forma la obligación de las entidades de crédito de constituir un arrendamiento sobre viviendas incursas en procedimientos de ejecución hipotecaria a solicitud del ejecutado, el Tribunal debe respetar la ponderación de intereses efectuada por el legislador estatal al haberlo reglamentado así, y no de otro modo, pues ésta es una valoración no solo técnica (económica, contable) sino fundamentalmente política (qué protección de los deudores hipotecarios es compatible con la estabilidad del sistema financiero que se quiere conseguir para reducir los balances negativos de los bancos, facilitar el crédito y activar así la economía) que este Tribunal no puede cuestionar, por exceder del control estrictamente jurisdiccional que tiene encomendado. Entiendo por ello, de acuerdo con esa misma jurisprudencia, que la regulación diferente y más gravosa del mismo instituto de arrendamiento forzoso efectuada por una Comunidad Autónoma menoscaba la competencia del Estado, amparada en el artículo 149.1.13 CE, para regular el sistema financiero por la importancia de éste para el funcionamiento de la economía en su conjunto, reconocida en múltiples Sentencias de este Tribunal y en particular en las de esta serie de leyes autonómicas de vivienda, al interferir en los objetivos de «reorganización y recapitalización del sector financiero», «normalizar los mercados hipotecarios» y «asentar el funcionamiento el sistema financiero» a que atienden las normas estatales citadas (STC 93/2015, primera de esta serie, FJ 17).

Por ello, considero que debía haberse aplicado al artículo 12 de la Ley 2/2017 (arrendamiento forzoso) la doctrina contenida en las SSTC 93/2015, FJ 18, 16/2018, FJ 13, STC 32/2018, FJ 5, y STC 43/2018, FJ 4, y en el fundamento jurídico 3 de esta misma Sentencia para las expropiaciones de uso, y en consecuencia haber declarado inconstitucional y nulo el artículo 12 en su integridad, y no solamente en su apartado cuarto.

Y en este sentido emito mi Voto particular.

Madrid, a cinco de julio de dos mil dieciocho.—Ricardo Enríquez Sancho.—Santiago Martínez-Vares García.—Firmado y rubricado.