

Sección del Tribunal Constitucional**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

648 *Pleno. Sentencia 213/2016, de 15 de diciembre de 2016. Recurso de inconstitucionalidad 4985-2013. Interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso de los Diputados respecto de la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social. Iniciativa legislativa popular y derechos a la igualdad, inviolabilidad domiciliaria, tutela judicial efectiva y a una vivienda digna; protección de los consumidores: constitucionalidad del texto legal resultante de la tramitación conjunta de una iniciativa legislativa popular y un proyecto de ley; pérdida parcial de objeto del recurso; constitucionalidad del régimen transitorio establecido en la ley.*

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 4985-2013, promovido por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso de los Diputados, contra la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social. Ha comparecido y formulado alegaciones el Letrado de las Cortes Generales, en la representación que legalmente ostenta. Ha comparecido el Abogado del Estado. Ha sido parte el Congreso de los Diputados y el Gobierno de la Nación y Ponente el Magistrado don Santiago Martínez-Vares García, quien expresa el parecer de este Tribunal,

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 16 de agosto de 2013, se promovió recurso de inconstitucionalidad núm. 4985/2013 por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso de los Diputados, contra la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social (publicada en el «Boletín Oficial del Estado» núm. 116, de 15 de mayo de 2013). El recurso tiene por objeto, de un lado, la impugnación de la totalidad de la Ley por considerar que su tramitación parlamentaria vulnera los arts. 87.3 y 23.1 y 2 CE y, de otro, se impugnan, además, los arts. 1; 3, apartado 3 (así como las referencias e incisos de la Ley al procedimiento de ejecución o venta extrajudicial, que, de acuerdo con el escrito de interposición del recurso se contienen en los arts. 1, 2, disposición adicional cuarta, disposiciones transitorias primera, segunda y quinta; y disposición final primera); art. 7, apartados 1 y 14 (en la modificación, respectivamente, de los arts. 552.1 y 695.4 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de enjuiciamiento civil); art. 8.2 (en la modificación del art. 3.1 b) 4 del Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas

urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos); disposición adicional primera; y disposiciones transitorias primera, segunda y cuarta.

En la fundamentación del recurso se comenzó recordando que la Ley impugnada es el resultado de la refundición de dos iniciativas legislativas: el proyecto de ley de modificación del Real Decreto-ley 27/2012, de 15 de noviembre, de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios y de la proposición de ley de iniciativa legislativa popular de dación en pago, de paralización de los desahucios y de alquiler social, promovida por la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH).

A continuación, se pasó a fundamentar las concretas impugnaciones deducidas:

A) En un primer bloque de impugnaciones, los Diputados recurrentes consideran que la inconstitucionalidad de la Ley 1/2013, de 14 de mayo, en su totalidad, se fundamenta en la vulneración de los arts. 87.3 y 23.1 y 2 CE, dado que las irregularidades cometidas en la tramitación parlamentaria originaron la desaparición de la proposición de ley de iniciativa legislativa popular de dación en pago, de paralización de los desahucios y de alquiler social.

En tal sentido, se pone de manifiesto que, habiéndose admitido la iniciativa por la Mesa e incluida en el orden del día del Pleno del Congreso del 12 de febrero de 2013 para el debate de su toma en consideración, fue aprobada por 334 votos a favor, 0 en contra y 1 sola abstención. Una vez pasado el texto a la Comisión parlamentaria de Economía y Competitividad se abrió el plazo de presentación de enmiendas, sin que se presentase ninguna enmienda a la totalidad. No obstante, el Grupo Parlamentario Popular presentó enmiendas a todos y cada uno de los artículos de la iniciativa, de forma que quedaba vacía de contenido. Posteriormente, la mayoría del Grupo Popular en la Comisión, con la oposición del Grupo Socialista, decidió que la iniciativa se tramitara conjuntamente y se refundiera con el proyecto de ley, ya existente en tramitación, del que luego sería el Real Decreto-ley 27/2012, de 15 de noviembre, de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios. Se subraya que también fue rechazada por la mayoría de los miembros del Grupo Popular que componen la Mesa del Congreso de los Diputados la avocación del texto al Pleno de la Cámara y que, finalmente, el texto unificado fue aprobado por la Comisión de economía y competitividad, rechazándose la propuesta de veto presentada por diferentes grupos parlamentarios, con el único apoyo del Grupo Popular. Por su parte el Pleno del Senado aprobó la proposición de ley, texto que fue publicado en el «BOE» como Ley 1/2013, de 14 de mayo.

En cuanto a la vulneración del art. 87.3 CE, los recurrentes hacen referencia a la regulación de la iniciativa legislativa popular, en la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular, y en el Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD). Se hace referencia tanto a la tramitación conforme a lo establecido en relación con las proposiciones de ley como a lo dispuesto en el art. 13.2 de la Ley Orgánica 3/1984 (conforme a la redacción dada por la Ley Orgánica 4/2006) de acuerdo con el cual «la tramitación parlamentaria se efectuará conforme a lo que dispongan los Reglamentos de las Cámaras que podrán contemplar la participación de una persona designada por la Comisión Promotora», si bien el Reglamento de la Cámara no había desarrollado dicha previsión. Se pone, además de manifiesto, que el grupo parlamentario mayoritario rechazó la solicitud de comparecencia en comisión de un representante de la plataforma de afectados por la hipoteca. Las actuaciones referidas comportaron la desaparición de la iniciativa, lo que a juicio de los recurrentes, ha impedido la participación directa de la ciudadanía en el procedimiento legislativo, y ello debe conllevar la declaración de inconstitucionalidad de la propia ley (SSTC 99/1987, de 11 de junio, FJ 1 a); 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 5; 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 10, y 176/2011, de 8 de noviembre, FJ 4).

En segundo término, estos mismos vicios procedimentales comportan la vulneración del derecho de participación política de los cargos públicos y representativos, reconocido en el art. 23.2 CE, en condiciones de igualdad [SSTC 38/1999, de 22 de marzo, FJ 2; 107/2001, de 23 de abril, FJ 3 a); 203/2001, de 15 de octubre, FJ 2; 177/2002, de 14 de octubre, FJ 3, y 40/2003, de 27 de febrero, FJ 2 a)], dado que a los miembros de los grupos de las minorías parlamentarias se les ha imposibilitado debatir adecuadamente

sobre los acuerdos de procedimiento que se han venido adoptando en relación con la iniciativa legislativa y, por consiguiente, sobre la proposición y el contenido de la futura ley.

Conforme al anterior razonamiento, mantienen que cuando los arts. 112 y 126.5 del Reglamento de la Cámara ordenan que las enmiendas de totalidad que se presenten a las proposiciones de ley deban ser debatidas en el Pleno de la Cámara, lo que se está asegurando es que la decisión sobre el conjunto de la iniciativa y sus elementos esenciales se sometan al mismo órgano de decisión que acordó su toma en consideración y que no se vea subrepticia y sustancialmente modificada por la actuación de la comisión legislativa correspondiente. En el mismo sentido, afirman que se ha vulnerado el art.114 del Reglamento del Congreso, que exige que el debate en la comisión se produzca artículo por artículo. Al refundirse en un solo texto la iniciativa legislativa popular y el texto del proyecto de ley, y desapareciendo aquellos, los grupos parlamentarios no han tenido la posibilidad, no ya solo de aprobar, sino simplemente de debatir el texto articulado de la iniciativa legislativa popular. Para los recurrentes, tal modo de proceder ha alterado la función representativa-parlamentaria impidiendo a los miembros de las minorías ejercer su función, en un debate que debía haber sido en el Pleno.

Por último, respecto a este primer bloque de impugnaciones referidas al incumplimiento de las reglas del procedimiento legislativo, denuncian la vulneración del derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, ex art. 23.1 CE, al entender que la viciada tramitación parlamentaria impuesta por el grupo mayoritario del Congreso de los Diputados supone una grave vulneración del derecho fundamental del casi un millón y medio de electores que avalaron la iniciativa legislativa popular, impidiéndoles que tuviera una tramitación acorde con lo establecido en los Reglamentos parlamentarios.

B) En un segundo bloque de impugnaciones, se denuncia la inconstitucionalidad de algunos concretos preceptos de la Ley 1/2013.

a) Así, en primer lugar, se impugna en su integridad el artículo 1 por vulneración de los arts. 18.2 CE en relación con el art. 24 CE, al permitir la suspensión de lanzamientos de ejecución hipotecaria sin una intervención judicial que individualice y valore las circunstancias concurrentes.

Se sostiene que, en un contexto de clara alarma social por el aumento de ejecuciones hipotecarias y lanzamientos de vivienda instados por entidades financieras, en el marco de una situación de grave crisis económica reconocida en la propia exposición de motivos, la Ley 1/2013 tan solo incorpora medidas paliativas sobre casos específicos de lanzamiento de vivienda habitual sin margen alguno a la apreciación judicial de las circunstancias concurrentes en cada uno de los casos. Entienden que la doctrina constitucional y europea sobre injerencias en el domicilio y en la intimidad familiar queda vulnerada en el art. 1 de la Ley, por incorporar un sistema tasado de suspensiones, sin que el legislador haya previsto un cauce procesal adecuado para llevar a cabo un juicio de proporcionalidad (SSTC 22/1984, 17 de febrero, FJ 5; 94/1999, de 31 de mayo, FJ 5, y 119/2001, de 24 de mayo, FJ 6). Afirman que, en los casos de lanzamiento de vivienda habitual, la existencia de una resolución judicial que ordene la entrada en el domicilio —con la consecuente limitación del derecho fundamental previsto en el art. 18 CE— debe ser fruto de un previo juicio valorativo de las circunstancias concretas de cada caso. Insisten en que la decisión última de irrupción en el domicilio del ejecutado debe estar justificada, motivada y exenta de cualquier arbitrariedad (SSTC 62/1982 de 15 de octubre; 13/1985, de 31 de enero; 151/1997, de 29 de septiembre; 175/1997, de 27 de octubre; 200/1997, de 24 de noviembre; 177/1998, de 14 de septiembre, y 18/1999, de 22 de febrero), teniendo en cuenta además, las circunstancias especiales de cada afectado por la medida. Por ello, esta falta de previsión legislativa también vulnera, en opinión de los recurrentes, el derecho fundamental a una resolución motivada (art. 24 CE), indispensable para otorgar cualquier autorización judicial que suponga una intrusión en el domicilio, además de incumplir gravemente las garantías establecidas en esta materia por la Declaración universal de derechos humanos (1948), el Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales (1966), la Convención sobre los derechos del niño, el Pacto internacional de derechos civiles y políticos (1966) y el Convenio europeo de derechos humanos (1950).

b) El siguiente precepto impugnado es el apartado 2 c) del art. 1 de la Ley 1/2013, por vulneración de los arts. 10, 14, 15, 39.4 y 47 CE, al haber limitado la suspensión de los lanzamientos de la vivienda habitual a las de las unidades familiares de las que forme parte un menor de tres años y no contemplar aquellas otras en las que existan otros menores de distinta edad. Con el mismo argumento se denuncia la inconstitucionalidad del art. 8 que, modificando el art. 3.1 b) del Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, reconoce ciertos beneficios en materia de reestructuración de la deuda hipotecaria a la unidad familiar de la que forme parte un menor de tres años. Esta injustificada y desproporcionada distinción en razón de la edad del menor plantea la exclusión de otros menores que, a efectos de un desahucio, se encuentran en situación de análoga vulnerabilidad lo que, interpretado a la luz del Convenio de derechos del niño, comporta una vulneración del derecho a la igualdad (art. 14 CE) y una posible afectación del derecho a la integridad física y moral (art. 15 CE) y al libre desarrollo de su personalidad (art. 10.1 CE), que se producen en concurrencia con la violación del derecho a una vivienda digna (art. 47 CE) y la injustificada desprotección de la vida familiar de los menores (art. 39.4 CE).

En síntesis, se razona que el art. 39.4 CE establece el deber de protección a la infancia de acuerdo con los tratados internacionales que velan por sus derechos (fundamentalmente, la Convención de derechos del niño de la Asamblea de Naciones Unidas de 20 de noviembre de 1989) y que, si bien este deber de protección admite tratos diferenciados entre menores por razón de edad, se debe intensificar cuando la persona objeto de la discriminación es un niño (STC 237/2005, de 27 de octubre). En estos supuestos, los Estados están obligados a otorgar una prioridad máxima a la protección de los intereses de aquellos que gocen de tal condición, como se refleja en los arts. 10.3 y 11.1 del Pacto internacional sobre los derechos económicos, sociales y culturales o el art. 24.1 del Pacto internacional de derechos civiles y políticos. Sin embargo, el art. 1 apartado 2 c) de la Ley 1/2013 infringe esta prioridad al fijar injustificadamente un umbral de edad que reduce de manera notable el espectro de población protegida frente al lanzamiento de vivienda habitual, sin que pueda advertirse la razón por la que los menores que superan los tres años de edad pasan a encontrarse en una situación de menor vulnerabilidad que los que no los han cumplido.

En consecuencia, una distinción entre menores por razón de edad, excluyendo a la mayoría de ellos de la protección frente al lanzamiento de la vivienda familiar (art. 47 CE), sin previsión alguna de alternativa habitacional, supone una discriminación difícilmente justificable que en absoluto responde al interés de los propios menores. Por la misma razón, la inconstitucionalidad debe extenderse al art. 8.2 de la Ley 1/2013, dado que limita a la unidad familiar de que forme parte un menor de tres años la posibilidad de solicitar a las entidades financieras que suscriban el «Código de buenas prácticas» una reestructuración de la deuda hipotecaria contraída.

c) El siguiente precepto recurrido es la disposición adicional primera de la Ley 1/2013 que prevé la constitución del fondo social de viviendas, propiedad de las entidades financieras, para dar cobertura a aquellas personas que hayan sido desalojadas de su vivienda habitual por impago de un préstamo hipotecario, vulnerando el derecho a una vivienda digna y adecuada (art. 47 CE), en conexión con el derecho a la integridad física, psíquica y moral (art. 15 CE), a la dignidad y al libre desarrollo de la personalidad (art. 10.1), así como al deber de protección de la familia (art. 39.4), interpretados a la luz del Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales y el Convenio de derechos del niño.

Para los recurrentes, la sola previsión normativa de encomendar al Gobierno la promoción de dicho fondo social excede los márgenes de discrecionalidad admitidos al legislador y carece de razonabilidad, ya que no ofrece una solución adecuada, a corto plazo, para los colectivos que la propia ley define como especialmente vulnerables, contraviniendo su deber de tuición de los derechos y libertades de todos los ciudadanos consagrado en los arts. 9.2 y 10 CE. Asimismo, en la medida en que los destinatarios de la norma son menores de edad, introduce un riesgo cierto de vulneración de su derecho a la integridad física, psíquica y moral (art. 15 CE), a su dignidad (art. 10.1 CE) y al deber de protección de la vida familiar (art. 39).

d) Bajo la rúbrica: «8. Inconstitucionalidad de la disposición transitoria 1 y 2 por vulneración del (sic) 9, 10, 24 y 96 de la Constitución. Vulneración de la tutela judicial efectiva y derecho a la defensa en relación con las garantías procesales ofrecidas a los consumidores frente a los profesionales bajo el principio pro consumatore que se concreta en el ordenamiento jurídico de TJE (sic) con la Directiva 93/13/CEE, del Consejo, de 5 de abril de 1993, Convenio Europeo de Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, derecho a un procedimiento con todas las garantías», se realizan dos consideraciones: en primer lugar, se afirma que no es admisible que el consumidor vea mermado su derecho a la defensa cuando, precisamente, la Directiva 93/13/CEE impone no solo el derecho a la defensa plena del consumidor en los procedimientos judiciales, sino la obligación del juzgador de garantizar los derechos de la parte débil de la relación contractual, por medio de un control jurisdiccional que vaya más allá de lo alegado por el consumidor (STJUE de 14 de marzo de 2013). Ello quiere decir que el juez nacional tiene la obligación de aplicar íntegramente el Derecho comunitario y proteger los derechos que éste confiere a los particulares, dejando sin aplicación toda disposición de la ley nacional que sea contraria a aquél.

En segundo lugar, respecto a la elección de la publicación de la Ley en el «BOE» como instrumento de notificación del nuevo plazo de un mes para formular el incidente extraordinario de oposición a la ejecución, otorgado a aquellos deudores que hayan visto transcurrir el periodo de oposición, (disposición transitoria cuarta de la Ley 1/2013), los Diputados recurrentes afirman que el art. 9.3 CE garantiza la publicidad de las normas y la seguridad jurídica, y que la notificación por «BOE» del plazo de preclusión de un mes puede llevar a que muchos de los ejecutados en procedimientos de ejecución hipotecaria ignoren sus derechos o se vean imposibilitados de asumir en tan breve espacio de tiempo los gastos que acarrea el ejercicio de una acción ante los tribunales. Recuerda la doctrina y jurisprudencia relativa al carácter subsidiario de la notificación edictal y a la publicación en diarios oficiales, e indica que la notificación señalada en la disposición transitoria cuarta de la Ley 1/2013, vulnera de forma flagrante el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE), el derecho a un procedimiento con todas las garantías, a la publicidad de las normas y a la seguridad jurídica (art. 9.3 CE). En su opinión, la vía elegida por el legislador de comunicar el plazo de preclusión para denunciar la existencia de cláusulas abusivas en los contratos de préstamo con garantía hipotecaria, no solo incumple los referidos derechos constitucionales, máxime si se considera que el plazo se reduce a un mes y los consumidores afectados pueden no estar tan siquiera personados en los procedimientos de ejecución, sino que es contraria al Derecho comunitario, toda vez que «la protección de la Directiva 93/13 se opone a una normativa interna que prohíba al Juez nacional, al expirar un plazo de preclusión, declarar, de oficio o por la vía de excepción opuesta por el consumidor, una cláusula abusiva inserta en un contrato» (STJUE de 21 de noviembre de 2002).

e) Asimismo se denuncia la inconstitucionalidad apartados 1 y 14 del art. 7 de la Ley 1/2013, que modifican, respectivamente, los arts. 552.1 y 695.4 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de enjuiciamiento civil (LEC), por vulneración del art.14 CE (derecho a la igualdad de armas procesales en relación con el derecho a la tutela judicial efectiva y derecho de acceso a los recursos establecidos por la ley, ex art. 24 CE).

Los recurrentes recuerdan que la norma impugnada es consecuencia de la STJUE de 14 de marzo de 2013 y recoge la modificación del procedimiento ejecutivo a efectos de que, de oficio o a instancia de parte, el órgano judicial pueda analizar la existencia de cláusulas abusivas en el título ejecutivo. Sin embargo, estando dicho precepto destinado a modificar la Ley de enjuiciamiento civil, tan sólo ha añadido un segundo párrafo al art.552.1 LEC en los siguientes términos: «cuando el tribunal apreciare que alguna de las cláusulas incluidas en un título ejecutivo de los citados en el art. 557.1 pueda ser calificada como abusiva, dará audiencia por quince días a las partes. Oídas éstas, acordará lo procedente en el plazo de cinco días hábiles conforme a lo previsto en el art. 561.1». Sin embargo, su párrafo 2 no ha sido modificado y sigue disponiendo que «el auto que deniegue el despacho de la ejecución será directamente apelable, sustanciándose la apelación solo con el acreedor. También podrá el acreedor, a su elección, intentar recurso de reposición

previo al de apelación». En consecuencia, solo el acreedor hipotecario tiene la posibilidad de interponer recurso de apelación frente al Auto que deniegue el despacho de ejecución, lo que, en cambio, no se permite al deudor ejecutado, conculcando el art. 24 CE en relación con el principio de igualdad del art. 14 CE, porque ante un mismo hecho –resolución desfavorable a los intereses de una parte–, se trata a una de ellas de forma diferente a la otra, sin que exista una finalidad constitucionalmente aceptable que justifique priorizar al acreedor sobre el deudor.

Iguales consideraciones realizan respecto al art. 695.4 LEC, que otorga al acreedor la posibilidad de recurrir la estimación judicial del carácter abusivo de una cláusula, pero ese mismo recurso se le deniega al deudor cuando la ha visto desestimada. A juicio de los recurrentes, tales normas solo pueden considerarse inconstitucionales al quebrantar el principio de igualdad de armas procesales y de acceso a los recursos (art. 24 CE), en relación con el derecho de igualdad (art. 14 CE).

f) Por último, se impugna el apartado 3 del art. 3 de la Ley 1/2013, por el que se modifica el art. 129 de la Ley hipotecaria (en adelante, LH), así como las referencias e incisos de la Ley al procedimiento de venta extrajudicial (que, de acuerdo con el escrito de interposición del recurso se contienen en los arts. 1, 2, disposición adicional cuarta, disposiciones transitorias primera, segunda y quinta; y disposición final primera), por vulneración de los arts. 14, 24, 51.1 y 117.3 CE.

En opinión de los recurrentes, el procedimiento de ejecución extrajudicial, conocido como «venta extrajudicial», contraviene el monopolio de la función jurisdiccional (art. 117.3 CE), dado que implica una verdadera ejecución del bien hipotecado, cuya tramitación discurre al margen de los tribunales de justicia. El derecho a la tutela judicial efectiva, ex art. 24 CE, presupone la existencia de un proceso que no se elude otorgando al ejecutado la posibilidad de acudir a un procedimiento declarativo, donde se ventilen cuestiones tan esenciales como la existencia de cláusulas abusivas [nueva redacción art. 129.2 f) LH]. Se añade que la configuración del título ejecutivo mediante una simple determinación no impugnabile del saldo deudor, realizada unilateralmente por la parte acreedora, causa una grave indefensión al deudor hipotecario, que contrasta con lo dispuesto en el art. 695.2 LEC para el procedimiento judicial de ejecución donde, por el contrario, se admite una oposición basada en error en la determinación de la cantidad exigible. En consecuencia, es obvio que se produce una desigualdad injustificada a la par que arbitraria, con infracción evidente del art. 14 CE. En el mismo sentido, recordando la STJUE de 14 de marzo de 2013, se subraya que la protección a consumidores exige, para ser efectiva, que sea el juez quien aprecie de oficio el carácter abusivo de una cláusula contractual y restablezca, si así lo considera, el desequilibrio entre el consumidor y el profesional.

Se concluyó, por todo ello, con la súplica de que se dictara sentencia en la que se declarase la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de los preceptos impugnados.

2. Mediante providencia de 24 de septiembre de 2013, el Pleno acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad y dar traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados, al Senado y al Gobierno, al objeto, de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaran convenientes. Se dispuso, por último, publicar la formalización del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».

3. Mediante escrito, registrado el día 9 de octubre de 2013, el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, se personó en nombre del Gobierno de la Nación y solicitó prórroga por el máximo legal del plazo concedido para formular alegaciones, concediéndole este Tribunal, por providencia de fecha de 10 de octubre de 2013, una prórroga de ocho días, a contar desde el siguiente al de la expiración del ordinario.

4. Por escrito, registrado con fecha de 9 de octubre de 2013, el Presidente del Senado rogó se tuviera a la Cámara por personada y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC).

5. Con fecha de 7 de octubre de 2013, se comunicó al Tribunal el acuerdo de la Mesa de la Cámara de conformidad con el cual, el Congreso de los Diputados se persona en el procedimiento, a los solos efectos de formular alegaciones en relación con los vicios de procedimiento legislativo que se denuncian en la demanda.

6. Por escrito registrado el día 17 de octubre de 2013, el Letrado de las Cortes Generales, en nombre y representación y defensa del Congreso de los Diputados, formuló las alegaciones que a continuación se resumen y que se concretan exclusivamente a las vulneraciones vinculadas a la tramitación parlamentaria:

Se comenzó por recordar, con numerosos ejemplos, que la tramitación agrupada de iniciativas legislativas se ha producido desde la I Legislatura, articulándose de formas diversas en función de la naturaleza de los textos, y atendiendo tanto a la facultad que el art. 31.1.5 RCD atribuye a la Mesa de la Cámara para decidir la tramitación de los distintos textos de la Cámara como a la amplitud y flexibilidad con que la Ponencia ejerce su función de redactar su informe para cada una de las iniciativas legislativas, y porque son los órganos de la Cámara los que deciden, por motivos de conveniencia, oportunidad, y orientación política.

Tras realizar un análisis de la naturaleza jurídica, finalidad y regulación de la iniciativa legislativa popular (art. 87.3 CE) en la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, como modalidad legislativa que responde a la idea de participación directa del ciudadano en la función política, (art. 23 CE). Afirma que existe un derecho identificable y ejercitable de los ciudadanos, pero en ese derecho no se incluye que la iniciativa sea tomada en consideración (STC 76/1994). La citada conclusión obliga a matizar la existencia en la actual regulación constitucional de un procedimiento legislativo de iniciativa popular configurado en términos de un procedimiento completo, como parece que se deduce del texto del recurso, sino que se trata de determinadas especialidades que se integran en el procedimiento común.

A continuación, se pasan a analizar las concretas vulneraciones constitucionales de los arts. 87.3, 23.1 y 2 CE, que en el recurso se imputa a la tramitación de dicha iniciativa legislativa popular promovida por la plataforma de afectados por la hipoteca.

Con cita de las SSTC 39/2008, de 10 de marzo, 27/2000, de 31 de enero, y 234/2000, de 3 de octubre, se subraya que en la tramitación del proyecto de ley de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios (procedente del Real Decreto-ley 27/2012, de 15 de noviembre) (núm. de expediente 121-000131) se produjeron comparecencias para informar a la Comisión de economía y competitividad sobre la materia de la reforma legislativa, en las que tras un acuerdo adoptado por los órganos competentes, participaron algunos de los representantes de los ciudadanos firmantes de la iniciativa legislativa popular (núm. de expediente 120-000006). En consecuencia, se concluye que no existe conculcación alguna del art. 23.2 CE, pues los derechos derivados del ejercicio de la función representativa se ejercieron sin restricción, extendiéndose a la presentación de enmiendas a los proyectos posteriormente acumulados, a la intervención en el debate sobre la toma en consideración, a la participación en la reunión en la ponencia y en la tramitación en Comisión del texto unificado.

Igualmente se sostiene que la denegación de una avocación del debate al Pleno de la Cámara es una posibilidad habilitada normativamente por el art. 75.2 CE y, por consiguiente, no cabe sino afirmar la plena constitucionalidad del procedimiento de lectura única y la adecuación con la legalidad de la denegación por la propia Mesa del Congreso de los Diputados de la avocación, pues era la competente una vez iniciados los trámites de la ponencia y trabada su competencia (STC 238/2012).

En síntesis, se afirma que la tramitación no vulneró en absoluto los derechos del representante, puesto que la opción por la tramitación con competencia legislativa plena no disminuye el nivel de garantías de procedimiento del art. 23.2 CE (STC 37/2000, de 31 de enero), sino que se trata de una opción constitucional que, como indica el art. 148 del Reglamento del Congreso de los Diputados, no se extiende al conocimiento por el Pleno en los trámites de debate de totalidad y de toma en consideración y, además, se excluye

tan sólo en contados supuestos, sin que puedan ampliarse las restricciones en la aplicación de la delegación más allá de ese límite constitucional.

De todo lo expuesto, se concluye que no ha lugar a declarar la inconstitucionalidad de la Ley 1/2013, de 14 de mayo y que procede, por ello, desestimar íntegramente el presente recurso.

7. Mediante escrito registrado el día 30 de octubre de 2013, el Abogado del Estado, en representación y defensa del Gobierno de la Nación, formuló sus alegaciones:

a) En primer lugar, respecto a la alegada falta de adecuación de la tramitación legislativa, entiende que no concurre vulneración del art. 23 CE, ni de otros preceptos relacionados con el derecho de iniciativa y participación política, toda vez que las decisiones que se adoptaron en el seno de la tramitación parlamentaria de la iniciativa legislativa popular promovida por la plataforma de afectados por la hipoteca, lo fueron en virtud de la composición parlamentaria en la legislatura presente y del marco jurídico establecido tanto en el Reglamento del Congreso de los Diputados como en la Ley Orgánica 3/1984, de iniciativa legislativa popular, reformada parcialmente en 2006.

Para el representante del Gobierno de la Nación, lo que los recurrentes, en definitiva, reprochan al funcionamiento de los órganos parlamentarios, Comisión de economía y competitividad, Mesa del Pleno del Congreso, es que la toma de acuerdos utilizando el juego de las mayorías previstas, impida a los grupos parlamentarios minoritarios afectados seguir adelante con el texto de la iniciativa legislativa popular, tal como la elaboraron los firmantes.

En tal sentido, le parece oportuno recordar que el reconocimiento del derecho a la iniciativa legislativa popular (art. 87.3 CE), no garantiza la prosperabilidad de los textos en su integridad, ni superar los diferentes trámites procedimentales frente al juego parlamentario de mayorías en el seno de los respectivos órganos.

Las mismas razones llevan a rechazar la pretendida vulneración del art. 23 CE, pues la suerte que, en un sentido u otro, producto del juego de mayorías parlamentarias, obtenga finalmente un texto introducido a propuesta de una iniciativa legislativa popular, no trae consigo la violación constitucional aducida si no se constata la infracción de las normas que regulan el procedimiento de elaboración normativa correspondiente. A mayor abundamiento se señala que, en este caso, no se hurtó debate alguno a los parlamentarios de uno y otro grupo en relación con la tramitación de lo que al final produjo el texto de la Ley 1/2013, de 14 de mayo, ahora impugnada.

b) En segundo término, destaca que la falta de previsión que se imputa al art. 1 de la Ley impugnada, de la presencia judicial durante el lanzamiento de los ocupantes de la vivienda ejecutada no infringe el derecho a la inviolabilidad del domicilio (art. 18.2 CE), pues se trata ya en sí misma de la ejecución de una resolución judicial, y la protección constitucional del derecho no exige que el titular del órgano judicial vuelva a controlar, en fase de ejecución material, la misma medida que ya ha autorizado al despachar la ejecución (art. 551 LEC).

Tampoco resulta lesionado el art. 24 CE, dado que el derecho a la tutela judicial efectiva es un derecho de configuración legal (STC 25/2007, de 17 de diciembre, FJ 4), que no exige que el legislador prevea la inmediatez del juez en los actos de ejecución material de un procedimiento que, como el hipotecario, está controlado precisamente por el órgano jurisdiccional y cuyos consecuencias, además, pueden ser revisadas posteriormente. Por tanto, la norma cumple sobradamente los estándares de protección previstos en los Instrumentos y recomendaciones de carácter internacional (art. 10.2 CE).

c) Respecto a la pretendida inconstitucionalidad del art.1.2 c) de la Ley 1/2013, que contempla a la unidad familiar de la que forma parte un menor de tres años como un supuesto especial, por infracción del art. 14 CE, el Abogado del Estado si bien reconoce la especial protección de estos menores en relación con el conjunto de medidas generales de protección familiar en materia de desahucios, la incluye y justifica en el margen de discrecionalidad del legislador para arbitrar medidas de protección de la infancia y de la familia en los casos de ejecución hipotecaria.

d) Para la Abogacía del Estado, de igual adecuación al art. 47 CE es la norma contenida en la disposición adicional primera de la Ley, sobre la creación de un fondo social

de viviendas encomendado al Gobierno, para la cobertura de aquellas personas que hayan sufrido el desalojo, pues es evidente que se trata de una medida de alcance protector y, por ello, su sola previsión normativa no puede vulnerar el derecho a una vivienda digna, ni los pactos internacionales sobre derechos humanos ratificados por España.

e) Tampoco acierta a entender la representación del Gobierno de la Nación, desde una perspectiva del derecho transitorio, porqué deberían ser calificadas de inconstitucionales las disposiciones transitorias primera y segunda de la Ley 1/2013, que extienden su vigencia a los procedimientos ya iniciados con anterioridad, pero en los que todavía no se ha ordenado el lanzamiento (disposición transitoria primera), pues es uno de los objetivos de la nueva regulación, como también lo es la limitación de los intereses de demora de los préstamos garantizados con hipotecas constituidas sobre viviendas habituales, aunque hayan sido formalizados con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley (disposición transitoria segunda). Sobre este particular se subraya que el efecto retroactivo de medidas favorables no vulnera el art. 9.3 CE, ni puede ser contrario a la seguridad jurídica.

Por otra parte, se sostiene que la modificación de las normas contenidas en la Ley de enjuiciamiento civil sobre el procedimiento de ejecución hipotecaria, siendo además siempre revisable judicialmente difícilmente pueden contravenir el derecho a la tutela jurisdiccional reconocido en el art. 24 CE, ni las disposiciones del Derecho comunitario europeo (art. 51 CE), pues con independencia del hecho de haberse traspuesto la Directiva 93/13/CE, del Consejo, de 5 de abril de 1993 al ordenamiento interno español, que establece la potestad de los órganos jurisdiccionales para apreciar lo abusivo de las cláusulas contractuales, vuelve a reiterar que la protección de los consumidores en materia hipotecaria es el objetivo de la Ley y, precisamente por ello, se han introducido los criterios de la STJUE de 14 de marzo de 2013 y modificado con tal fin los arts. 552.1, 557 y 561 LEC (art. 7 de la Ley 1/2013).

f) Para la Abogacía del Estado tampoco existe deficiencia de orden constitucional, en relación con el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE), en la disposición transitoria cuarta de la Ley 1/2013, por prever un plazo preclusivo de un mes desde la publicación en el «BOE» de la Ley, a fin de que, con carácter extraordinario, los deudores hipotecarios puedan oponer el abuso de las cláusulas contractuales en todos aquellos procedimientos en los que ya hubiera ya transcurrido el plazo legalmente establecido para la oposición a la ejecución. La razón es clara: se trata de una norma favorable para los ejecutados y su modo de publicidad nada tiene en común con la notificación del edicto.

g) Defiende igualmente la constitucionalidad del sistema de recursos frente a resoluciones sobre el despacho y causas de oposición a la ejecución (por efecto de la remisión general a los arts. 681.2 y 522.2 LEC), pues no solo respeta el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE), al entrar en el marco de libre decisión del legislador, sino que es un sistema lógico, pues prevé la impugnación de una resolución judicial que perjudica al acreedor. La hipotética desigualdad de armas no aparece, en tanto que no se hurta al deudor la posibilidad de oponer las causas legalmente previstas (art. 695.4 LEC) y está justificada por la propia naturaleza sumaria del procedimiento de ejecución hipotecaria.

h) Por último, en cuanto a la constitucionalidad del art. 3.3 de la Ley 1/2013, por el que se modifica el art. 129 LH y otras disposiciones de la Ley impugnada que hacen referencias al procedimiento extrajudicial de ejecución hipotecaria, por su supuesta vulneración de los arts. 117 y 24 CE, entiende el Abogado del Estado que tal procedimiento resulta explícitamente susceptible de fiscalización por los tribunales de justicia. Por lo demás, recuerda que con tal «venta extrajudicial» tan solo se respeta el principio de la autonomía de la voluntad y se pone en práctica una cláusula de sometimiento expreso a este tipo de procedimiento pactada libre y voluntariamente. Se subraya, además, que esta reforma viene dada por las exigencias de la Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de abril y la incorporación de la doctrina sentada en la STJUE de 14 de marzo de 2013, tratándose, en cualquier caso, de modificaciones favorables y tuitivas respecto del deudor ejecutado, no sustraídas al posible control judicial posterior, por lo que no cabe decir que sea contraria al derecho a la tutela judicial efectiva, ni contravenga el art. 117 CE.

De todo ello concluye que el recurso de inconstitucionalidad debiera ser desestimado en su integridad.

8. Por providencia de 13 de diciembre de 2016, se señaló para deliberación y fallo de esta Sentencia el día 15 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto del presente recurso de inconstitucionalidad es analizar, en primer lugar, la constitucionalidad de la totalidad de la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social. El recurso se dirige también, subsidiariamente, contra determinados preceptos de esa misma norma legal, concretamente, contra los arts. 1; 3, apartado 3 (así como las referencias e incisos en la Ley al procedimiento de ejecución o venta extrajudicial); art. 7, apartados 1 y 14 (en la modificación, respectivamente, de los arts. 552.1 y 695.4 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de enjuiciamiento civil); art. 8.2 [en la modificación del art. 3.1 b)] 4 del Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos; disposición adicional primera; y disposiciones transitorias primera, segunda y cuarta.

Los motivos de inconstitucionalidad, siguiendo el orden establecido por las partes en este proceso, son los siguientes: la vulneración del art. 87.3 CE, que reconoce la iniciativa legislativa popular en relación con los apartados 1 y 2 del art. 23 CE sobre el derecho a la participación en los asuntos públicos y a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos. Seguidamente, se denuncia la vulneración del derecho a la inviolabilidad del domicilio (art. 18.2 CE), a la igualdad (art. 14 CE), a una vivienda digna (art. 47 CE) y a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE), con infracción del art. 51 CE por la inobservancia del Derecho de la Unión.

El representante de las Cortes Generales defiende la regularidad y la adecuación de la tramitación parlamentaria a las normas legales y constitucionales, solicitando la desestimación del recurso.

En idéntico sentido se pronuncia el Abogado del Estado proponiendo igualmente su desestimación, al entender que no solo no se han vulnerado las normas en la fase de producción legislativa, sino que su contenido es plenamente respetuoso con los derechos constitucionales invocados por los Diputados recurrentes.

2. Es necesario comenzar valorando el alcance de las numerosas reformas legislativas sobrevenidas durante el curso del presente procedimiento que han provocado que la mayor parte de las disposiciones impugnadas no se encuentren hoy vigentes y, por ello, en su momento determinaremos la repercusión que tienen sobre una eventual desaparición, por pérdida de objeto en el recurso. En tal sentido, hay que recordar desde ahora mismo que la regla general en el ámbito de los recursos de inconstitucionalidad como el presente, es que la derogación de la norma impugnada extingue el objeto del recurso, si bien tampoco «cabe dar una respuesta unívoca y general a la cuestión relativa a los efectos de la modificación, derogación o pérdida de vigencia de una disposición legal, ulterior a su impugnación, sobre la eventual desaparición del objeto de los diversos procesos constitucionales ... no pudiendo resolverse apriorísticamente en función de criterios abstractos o genéricos» (recientemente recordado en la STC 94/2014, de 12 de junio, FJ 2).

Precisamente por la imposibilidad de dar una respuesta general a estos casos, hemos declarado que «en el ámbito del recurso de inconstitucionalidad, recurso abstracto y orientado a la depuración objetiva del ordenamiento, la pérdida sobrevenida de la vigencia del precepto legal impugnado “habrá de ser tenida en cuenta por este Tribunal para apreciar si la misma conlleva... la exclusión de toda la aplicabilidad de la Ley, [pues] si así fuera, no habría sino que reconocer que desapareció, al acabar su vigencia, el objeto de este proceso constitucional que, por sus notas de abstracción y objetividad, no puede hallar su exclusivo sentido en la eventual remoción de las situaciones jurídicas creadas en

aplicación de la Ley, acaso inconstitucional (art. 40.1 LOTC)” (STC 199/1987, FJ 3). Por ello, carece de sentido, tratándose de un recurso de inconstitucionalidad, “pronunciarse sobre normas que el mismo legislador ha expulsado ya de dicho ordenamiento... de modo total, sin ultraactividad” (SSTC 160/1987, FJ 6; 150/1990, FJ 8, y 385/1993, FJ 2). Por idéntica razón, para excluir “toda aplicación posterior de la disposición legal controvertida, privándola así del vestigio de vigencia que pudiera conservar”, puede resultar útil – conveniente– su enjuiciamiento, aun cuando haya sido derogada (SSTC 160/1987, FJ 6, y 385/1993, FJ 2).» (STC 124/2003, de 19 de junio, FJ 3).

Ahora bien, en el caso del presente recurso de inconstitucionalidad también es conveniente subrayar que el hecho de que algunos de los preceptos o disposiciones de la Ley impugnada hayan podido ser eventualmente modificados o derogados no priva del todo de objeto al presente recurso, sino que, antes al contrario, «es necesario que este Tribunal Constitucional se pronuncie, porque una parte de los motivos alegados por los Diputados recurrentes afectan al procedimiento legislativo de aprobación de la ley y a su contenido posible, por lo que la eventual derogación o modificación de alguna de las normas contenidas en esta disposición legal no incidiría en el control de los vicios de validez en que pudiera haberse incurrido al momento de su aprobación, con lo cual subsiste el interés constitucional de velar por el recto ejercicio de la potestad legislativa (STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 2). Ello, no obstante, sin perjuicio de que cuando se impute a preceptos concretos la violación de las normas que integran el bloque de la constitucionalidad, se pueda entrar a delimitar los efectos que sobre el objeto del presente proceso constitucional pueda tener la eventual derogación o modificación de los mismos» (STC 132/2013, de 5 de junio, FJ 1). Por ello, daremos respuesta, en primer lugar a las tachas constitucionales imputadas al procedimiento parlamentario, sin perjuicio de que posteriormente se analicen las concretas vulneraciones de cada uno de los preceptos impugnados.

3. El primer bloque de impugnaciones las refieren los Diputados recurrentes a la inobservancia de las normas que regulan el procedimiento legislativo, sosteniendo la inconstitucionalidad de la Ley 1/2013, de 14 de mayo, resultado de la tramitación conjunta de la proposición de la iniciativa legislativa popular de dación en pago, paralización de los desahucios y de alquiler social promovida por la plataforma de afectados por la hipoteca y el texto del proyecto de ley de reforma del Real Decreto-ley 27/2012, de 15 de noviembre, de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, por vulnerar los arts. 87.3 y 23 CE.

Los recurrentes, tras relatar la cronología de elaboración de la Ley, alegan la vulneración de los arts. 112, 126.5 y 114 del Reglamento del Congreso de los Diputados (en lo sucesivo RCD) y hacen referencia a diferentes actuaciones desarrolladas en el seno del procedimiento legislativo a las que anudan la vulneración de los citados preceptos: la presentación por el Grupo Parlamentario Popular a la iniciativa legislativa popular de dación en pago, paralización de los desahucios y de alquiler social, promovida por la PAH, de enmiendas al articulado que, a juicio de los recurrentes, era una enmienda a la totalidad con texto alternativo que debería haberse tramitado en el Pleno de la Cámara, y su ulterior aprobación con la consiguiente desaparición del texto presentado como iniciativa legislativa popular; la tramitación conjunta de la proposición de la iniciativa legislativa popular de dación en pago, paralización de los desahucios y de alquiler social promovida por la PAH y el texto del proyecto de ley de reforma del Real Decreto-ley 27/2012, de 15 de noviembre, de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios; así como la decisión de la Mesa del Congreso de no someter a deliberación la propuesta de avocación al Pleno de esta iniciativa, lo que comportó la desaparición del texto propuesto por los firmantes de aquella, en comisión, sin participación del Pleno de la Cámara.

A los efectos de dar debida respuesta a los motivos de inconstitucionalidad aducidos, debemos tener presente que una constante jurisprudencia constitucional tiene establecido que es carga de quien impugna la ley aportar en la demanda la argumentación suficiente con vistas a fundamentar la inconstitucionalidad denunciada [por todas, STC 191/2016, FJ 2 a)] y, en este caso, no podemos sino advertir que, pese a lo extenso de la demanda en la

descripción del procedimiento legislativo que condujo a la aprobación de la Ley 1/2013, ahora impugnada, la misma adolece de generalidad y falta de concreción en cuanto a la determinación de los preceptos del Reglamento del Congreso de los Diputados cuya infracción pudiera comportar la vulneración de la Constitución. Además, cabe observar, también, que en un plano hay que situar las decisiones políticas y el enjuiciamiento político que tales decisiones merezcan, y en otro plano bien distinto la calificación de inconstitucionalidad, que tiene que hacerse con arreglo a criterios estrictamente jurídicos (STC 136/2011, FJ 3), por lo que, sin perjuicio de lo que afirmaremos a continuación, la reprobación que hacen los recurrentes a la tramitación parlamentaria contiene un juicio de evidente valor político, pero no convierte per se a la norma, desde el punto de vista jurídico-constitucional, en contraria a la Constitución.

Los motivos de inconstitucionalidad aducidos por los recurrentes se circunscriben a la tramitación parlamentaria de la iniciativa legislativa popular una vez había sido admitida a trámite y tomada en consideración. Al respecto, debemos partir de la premisa de que «la iniciativa legislativa popular es un instrumento de democracia directa cuyo ejercicio debe desarrollarse en la forma jurídicamente prevista en cada caso al ser un derecho de configuración legal» y que «la vulneración del art. 23.1 CE no se deriva de la mera existencia de irregularidades en el procedimiento de tramitación con ocasión del ejercicio de la iniciativa, sino de la presencia de una relación causal entre irregularidad procedimental y transgresión del contenido del derecho fundamental, de suerte que se haga evidente la imposibilidad de ejercicio de la iniciativa popular en virtud de obstáculos imprevisibles e insalvables» (STC 19/2015, de 16 de febrero, FJ 2). Además, pese al juicio que pudiera merecer la necesidad de que una vez ejercida la iniciativa legislativa popular, esta iniciativa estuviera vinculada a especialidades en el procedimiento legislativo determinadas por el origen de la misma, lo cierto es que, ateniéndonos a lo dispuesto en el art. 13.2 de la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular (Ley Orgánica de iniciativa legislativa popular) y en el art. 127 RCD, el procedimiento legislativo subsiguiente a la toma en consideración es el mismo que el de las demás proposiciones de ley. La única especialidad, prevista en la Ley Orgánica 3/1984, en su versión vigente, tras su reforma por Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, es que la persona designada por la comisión promotora será llamada a comparecer en la Comisión del Congreso de los Diputados competente por razón de la materia, con carácter previo al debate de toma en consideración por el Pleno, para que exponga los motivos que justifican la presentación de la iniciativa legislativa popular.

En efecto, la Ley Orgánica 3/1984 dispone en su art. 13.2 que, «la tramitación parlamentaria se efectuará conforme a lo que dispongan los Reglamentos de las Cámaras. En todo caso, la persona designada por la Comisión promotora será llamada a comparecer en la Comisión del Congreso de los Diputados competente por razón de la materia, con carácter previo al debate de toma en consideración por el Pleno, para que exponga los motivos que justifican la presentación de la iniciativa legislativa popular». Por su parte, el art. 127 RCD determina que una vez ha verificado la Mesa del Congreso el cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos se tramitará conforme a lo dispuesto en el art. 126 RCD que, tras la toma en consideración, determina que «la Mesa de la Cámara acordará su envío a la Comisión competente y la apertura del correspondiente plazo de presentación de enmiendas, sin que, salvo en el supuesto del artículo 125, sean admisibles enmiendas de totalidad de devolución. La proposición seguirá el trámite previsto para los proyectos de ley, correspondiendo a uno de los proponentes o a un Diputado del Grupo autor de la iniciativa la presentación de la misma ante el Pleno».

Desde la perspectiva señalada, debemos constatar que, ateniéndonos a los motivos de inconstitucionalidad aducidos por los recurrentes, ninguna tacha se aduce respecto al concreto ejercicio de la iniciativa legislativa popular que, finalmente, terminó dando lugar a la Ley 1/2013 ahora impugnada. Las irregularidades que se denuncian y que, a juicio de la demanda, comportan la vulneración de los arts. 23.1 y 2 y 87.3 CE se produjeron durante las fases del procedimiento legislativo ulteriores a la toma en consideración, y en los que, como ya hemos señalado, no se ha previsto ninguna especialidad procedimental por razón

del origen de la iniciativa como la iniciativa legislativa popular. Consecuentemente, en tanto que no se ha discutido la regularidad del ejercicio de la iniciativa legislativa popular que, tras el trámite ulterior dio lugar a la ley impugnada, y dado que las vulneraciones que se achacan en el procedimiento legislativo no presentan ninguna especialidad por provenir de una iniciativa legislativa popular, debemos descartar la vulneración del art. 87.3 CE.

Realizadas dichas consideraciones debemos ahora analizar las vulneraciones que los recurrentes entienden se produjeron en el procedimiento legislativo para lo que hemos de partir de que, según doctrina reiterada de este Tribunal, aunque el art. 28.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) no menciona a los reglamentos parlamentarios entre aquellas normas cuya infracción puede acarrear la inconstitucionalidad de la ley, no es dudoso que, tanto por la invulnerabilidad de tales reglas de procedimiento frente a la acción del legislador como, sobre todo, por el carácter instrumental que tienen respecto de uno de los valores superiores de nuestro ordenamiento, el pluralismo político (art. 1.1 CE), la inobservancia de los preceptos que regulan el procedimiento legislativo podría viciar de inconstitucionalidad la ley, cuando esa inobservancia altere de modo sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras. Doctrina que se ha de coherar con la jurisprudencia constitucional, según la cual, la autonomía parlamentaria garantizada constitucionalmente (art. 72 CE) y la propia naturaleza del art. 23.2 CE como derecho de configuración legal también obligan a otorgar a los Parlamentos y, significativamente, a sus órganos rectores, un margen de aplicación en la interpretación de la legalidad parlamentaria que este Tribunal no puede desconocer [por todas, STC 185/2016, de 3 de noviembre, FJ 5 b)]. En el ejercicio de la autonomía reglamentaria que la Constitución reserva a las Cámaras (art. 72 CE) les corresponde «una función ordenadora de la vida interna de las Asambleas» (SSTC 227/2004, de 29 de noviembre, FJ 2, y 49/2008, de 9 de abril, FJ 15), para articular las fases o procedimientos que se desarrollan en su seno (SSTC 234/2000, de 3 de octubre, FJ 12; 49/2008, de 9 de abril, FJ 15, y 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 6).

Los datos relevantes en el itinerario procedimental de la Ley aquí impugnada son los siguientes:

a) La proposición de ley de regulación de la dación en pago, de paralización de los desahucios y de alquiler social, presentada como iniciativa legislativa popular, fue admitida, y tomada en consideración por el Pleno del Congreso de los Diputados en sesión celebrada el 12 de febrero de 2013 («Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados» núm. B-102-2 de 15 de febrero de 2013). La Mesa de la Cámara en su reunión de 19 de febrero de 2013, acordó encomendar su aprobación con competencia legislativa plena y por el procedimiento de urgencia, a la Comisión de economía y competitividad, así como, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 126.5 y 93 del Reglamento, abrir el plazo de presentación de enmiendas, que se publicaron en el «Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados» núm. B-102-4 de 2 de abril de 2013.

b) Reunida la ponencia, se publicó el Informe conjunto emitido por las ponencias sobre el proyecto de ley de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios (procedente del Real Decreto-ley 27/2012, de 15 de noviembre) (núm. expediente 121-000031), y la proposición de ley de regulación de la dación en pago, de paralización de los desahucios y de alquiler social (núm. expediente 120-000006). El nuevo texto resultante de la unificación de las iniciativas citadas se denominó proposición de ley de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social (núm. expediente 122-000101). Las ponencias encargadas de redactar los informes sobre las referidas iniciativas legislativas, reunidas conjuntamente, acordaron con el voto a favor del Grupo Parlamentario Popular y el voto en contra del Grupo Parlamentario Catalán (CiU), del Grupo Parlamentario de Unión Progreso y Democracia (UPyD), del Grupo Parlamentario de Izquierda Plural, del Grupo Parlamentario Mixto y del Grupo Parlamentario Socialista, proponer a la Comisión un texto único con el siguiente título «proposición de ley de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social» («Boletín Oficial de las Cortes Generales Congreso de los Diputados» núm. B-119-1 de 22 de abril de 2013).

c) El Grupo Parlamentario Socialista solicitó, el 12 de abril de 2013, la avocación por el Pleno de la Cámara de la deliberación y votación final de la proposición de ley de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social

d) La Comisión de economía y competitividad, con competencia legislativa plena, aprobó la misma.

4. Las vulneraciones denunciadas, como se ha expuesto, se concretan, fundamentalmente, en la presentación por el Grupo Parlamentario Popular de enmiendas al articulado a la proposición de ley de iniciativa legislativa popular que, a juicio de los recurrentes, en realidad era una enmienda a la totalidad con texto alternativo; la tramitación conjunta de la proposición de la iniciativa legislativa popular de dación en pago, paralización de los desahucios y de alquiler social promovida por la plataforma de afectados por la hipoteca y el texto del proyecto de ley de reforma del Real Decreto-ley 27/2012, de 15 de noviembre, de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios; así como la decisión de la Mesa del Congreso de no someter a deliberación la propuesta de avocación al Pleno de esta iniciativa, lo que comportó la desaparición del texto propuesto por los firmantes de aquella, en comisión sin participación del Pleno de la Cámara. A dichas actuaciones se anuda la vulneración de los arts. 23.1 y 2 y 87.3 CE así como la infracción de los arts. 112 y 126.5 y 114 RCD.

A la vista de las alegaciones realizadas, debemos recordar que, en su análisis este Tribunal solo puede realizar un control negativo, pues no le es dado, por respeto a la autonomía de las Cámaras sobre los procedimientos que se desarrollan en su seno, reemplazar la voluntad de sus órganos en el ejercicio de la función de calificación, así como de decisión del procedimiento que han de seguir los escritos parlamentarios [en un sentido similar, SSTC 153/2016, de 22 de septiembre, FJ 3, y 185/2016, FJ 5 c)].

i) La denuncia de la vulneración de los arts. 112 y 126.5 RCD y de los arts. 23 y 87.3 CE, por la presentación por el Grupo Parlamentario Popular de enmiendas al articulado que, a juicio de los recurrentes eran una enmienda a la totalidad con texto alternativo que, en su consecuencia, privó al Pleno de su deliberación, y su ulterior aprobación que comportó la desaparición del texto, no puede prosperar, en los términos en los que está expresado en la demanda, que se vincula con la imposibilidad de los grupos de la minoría de ejercer su función. Al respecto, debemos recordar que si bien la materia y el objeto del procedimiento lo delimita el autor de la iniciativa legislativa, ello no obsta a que a través del ejercicio del derecho de enmienda los representantes de los ciudadanos puedan incidir en el texto de la iniciativa, rechazándolo (enmienda de totalidad con devolución del texto), alterándolo (enmienda de totalidad con proposición de texto alternativo) o modificándolo (enmiendas parciales de modificación, supresión o adición) (STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 6). A ello ha de añadirse que, como ya dijimos en la STC 129/2013, de 4 de junio, «el principio democrático consagrado por nuestra Constitución (art. 1.1 CE) impone que la formación de la voluntad se articule a través de un procedimiento en el que opera el principio mayoritario y, por tanto, la consecución de una determinada mayoría como fórmula para la integración de voluntades concurrentes [SSTC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 5; 176/2011, de 8 de noviembre, FJ 2 c), y 209/2012, 14 de noviembre, FJ 2].

Por lo tanto, el hecho de que el grupo parlamentario mayoritario hubiera presentado enmiendas, que no se entendieron por el órgano que tiene encomendada la función de calificación y admisión de las mismas como una enmienda a la totalidad con texto alternativo, y que se aprobasen las mismas, no comporta, por las razones aducidas por los recurrentes vulneración constitucional alguna, sino que deriva del derecho de enmienda y del principio mayoritario, en los términos anteriormente señalados.

A mayor abundamiento, los arts. 112 y 126.5 RCD determinan, como aducen los recurrentes, que las enmiendas a la totalidad que se presenten a las proposiciones de ley se deliberen en el Pleno. Sin embargo, no se presentó ninguna enmienda a la totalidad a la proposición de la iniciativa legislativa popular de dación en pago, por lo que ninguna vulneración se pudo producir de dichos preceptos. Y el Reglamento del Congreso de los

Diputados no impide la presentación de enmiendas a todos los artículos y el hecho de que equivalga a una enmienda a la totalidad con texto alternativo es una valoración del recurrente por lo que no puede tenerse en cuenta. Consecuentemente, debemos desestimar este motivo de impugnación.

ii) En segundo lugar, respecto a la tramitación conjunta de ambas iniciativas, según consta en la demanda, dicha tramitación se decidió por la Mesa y Portavoces de la Comisión de economía y competitividad, convocada para tratar de la tramitación de la iniciativa, que decidió, a su vez, convocar conjuntamente ambas ponencias, pese a la oposición del Grupo Socialista.

La posibilidad de tramitación conjunta de dos iniciativas legislativas no está expresamente prevista en el Reglamento del Congreso de los Diputados, pero tampoco se establece su prohibición en ningún precepto del mismo. La adopción de dicha decisión de tramitación conjunta por la Mesa de la Comisión y las correspondientes ponencias ha de enmarcarse, en consecuencia, en el ámbito de la autonomía parlamentaria garantizada constitucionalmente (art. 72 CE), ya que, como hemos señalado, en el ejercicio de la autonomía reglamentaria que la Constitución reserva a las Cámaras les corresponde una función ordenadora de la vida interna de las Asambleas para articular las fases o procedimientos que se desarrollan en su seno. Asimismo, el Letrado de las Cortes Generales entiende que existe un uso parlamentario conforme al cual se adoptó la decisión de tramitación conjunta de las iniciativas. La acreditación de ese uso parlamentario de tramitación conjunta de iniciativas legislativas que coinciden temporal y materialmente en situaciones previas «es otro elemento que debe tomarse en consideración en defensa de que se está ante una interpretación y aplicación de la normativa parlamentaria que cuenta con sustento en la comunidad jurídica parlamentaria» (STC 143/2016, de 19 de septiembre, FJ 5).

En todo caso, debemos de partir, como ya hemos afirmado en relación con el derecho de enmienda, que el autor de la iniciativa (art. 87 CE), tiene la prerrogativa de decidir qué materias serán sometidas al conocimiento, debate, y, en su caso, aprobación de las Cortes Generales (STC 136/2011, FJ 8). Por lo tanto, en la tramitación conjunta de dos iniciativas legislativas es exigible, como en el ejercicio de derecho de enmienda, que exista una conexión material entre ambas iniciativas (por todas, STC 216/2015, FJ 5).

En este caso las normas contenidas en la iniciativa legislativa popular y las del proyecto de ley ya en tramitación (de reforma del Real Decreto-ley 27/2012, de 15 de noviembre, de medidas urgentes para reforzar la protección de los deudores hipotecarios), hacen referencia a medidas procesales, económicas y sociales dirigidas a paliar y proteger en el marco de la situación de crisis económica existente a los deudores hipotecarios y a los arrendatarios, de las graves consecuencias que incidieron especialmente en un concreto segmento de población que, por sus particulares condiciones de exclusión social, se encontraban en una situación de especial vulnerabilidad. Ambos textos, por consiguiente, no solo no están huérfanos de la necesaria conexión material (STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 8), sino que eran congruentes con su objeto, espíritu y fines esenciales (ATC 118/1999, de 10 de mayo, FJ 4), aunque las medidas previstas en cada uno no fueran idénticas.

Tampoco es relevante la falta de consenso de los grupos parlamentarios en orden a la tramitación de las referidas iniciativas legislativas (en un sentido similar, STC 185/2016, FJ 5), pues la decisión ha sido adoptada por los órganos competentes y por mayoría, lo que los recurrentes no cuestionan.

Debemos descartar, finalmente, la vulneración del art. 114 RCD en los términos que se formula ya que no se alega que la deliberación en comisión no se produjera en los términos previstos en el citado precepto sino que los grupos parlamentarios no tuvieron la posibilidad de debatir el texto articulado de la iniciativa legislativa popular como consecuencia de la refundición del mismo con el proyecto de ley, tramitación conjunta que, ya hemos descartado comporte las vulneraciones aducidas por los recurrentes.

iii) Finalmente, en cuanto a la inadmisión de la solicitud de avocación al Pleno de la deliberación de la proposición de ley resultante de la tramitación conjunta de ambas iniciativas, los recurrentes se limitan a mencionarla, sin aducir la vulneración de ningún

precepto del Reglamento del Congreso de los Diputados ni aportar razonamiento alguno de la infracción de procedimiento que hubiera comportado la misma por lo que debemos descartar de plano la vulneración aducida.

Tampoco observamos una sustracción de los derechos derivados del ejercicio de la función representativa contenidos en el art. 23.2 CE, pues se ejercieron sin restricción, no sólo en el momento de la presentación y admisión de la iniciativa legislativa popular por la Mesa, sino que, una vez pasado el texto a la comisión parlamentaria, se presentaron enmiendas a los proyectos posteriormente acumulados y se abrió turno para la intervención en el debate, en la ponencia y en las subsiguientes fases de la tramitación en la Comisión de economía y competitividad del texto unificado propuesto. Recordemos finalmente, de nuevo, que estamos en presencia de un derecho de configuración legal, y que esa configuración corresponde a los Reglamentos parlamentarios, a los que compete regular y ordenar los derechos y atribuciones que ostentan sus miembros (STC 27/2000, de 31 de enero, FJ 4). Todo lo cual nos lleva a desestimar la alegación de los recurrentes, porque las facultades que reclaman como integrantes de su *ius in officium*, sencillamente no están reconocidas como tales en el Reglamento parlamentario, no existiendo tampoco cobertura legal alguna para la pretensión de los recurrentes de mantenimiento del texto íntegro que se presentó como iniciativa legislativa popular.

De acuerdo con las consideraciones anteriores, debe descartarse la existencia de lesión por vicios en el procedimiento de aprobación de la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social, en los términos alegados por los recurrentes.

5. El segundo bloque de impugnaciones lo constituyen los arts. 1; 3, apartado 3 (así como las referencias e incisos en la Ley al procedimiento de ejecución o venta extrajudicial, que se contiene en los arts. 1, 2, disposición adicional cuarta, disposiciones transitorias primera, segunda y quinta; y disposición final primera); art. 7, apartados 1 y 14; art. 8.2; disposición adicional primera; y disposiciones transitorias primera, segunda y cuarta, los cuales, a juicio de los Diputados recurrentes, vulneran los derechos a la inviolabilidad del domicilio (art. 18.2 CE), a la igualdad (art. 14 CE), a una vivienda digna (art. 47 CE) y a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE), con infracción del art. 51 CE por la inobservancia del Derecho de la Unión.

Ya hemos advertido en el fundamento jurídico 2 que la mayor parte de los preceptos impugnados se encuentran derogados por las numerosas modificaciones legislativas posteriores, a las que haremos referencia a continuación, y ello priva de objeto a las impugnaciones realizadas por los Diputados recurrentes. Debemos por ello insistir en lo que atañe a los recursos de inconstitucionalidad que «la pérdida sobrevenida de la vigencia del precepto legal impugnado habrá de ser tenida en cuenta por este Tribunal para apreciar si la misma conlleva “la exclusión de toda la aplicabilidad de la Ley”, pues si así fuera “no habría sino que reconocer que desapareció, al acabar su vigencia, el objeto de este proceso constitucional que, por sus notas de abstracción y objetividad, no puede hallar su exclusivo sentido en la eventual remoción de las situaciones jurídicas creadas en aplicación de la ley, acaso inconstitucional (art. 40.1 LOTC)”, de modo que, carecería de sentido que (en un recurso abstracto, como el de inconstitucionalidad, dirigido a la depuración objetiva del ordenamiento jurídico), este Tribunal se pronunciase “sobre normas que el mismo legislador ha expulsado ya de dicho ordenamiento ... de modo total, sin ultraactividad” (por todas, STC 134/2011, de 20 de julio, FJ 2)», salvo cuando la controversia se suscite sobre el carácter orgánico de un precepto o sobre motivos competenciales.

En este caso, al encontrarnos en el ámbito del recurso abstracto de inconstitucionalidad que, en atención a los motivos de impugnación no plantea una controversia competencial, la derogación de los preceptos hace desaparecer sobrevenidamente el objeto de la impugnación.

De este modo, procedemos al análisis de los antecedentes, contenido y sucesivas modificaciones de las disposiciones normativas objeto del presente recurso, con la finalidad de aclarar si se ha producido la derogación y subsiguiente pérdida de objeto.

a) Tomamos para ello como punto de partida los apartados 1, 2 y 3 del art. 1 de la Ley 1/2013, de 14 de mayo, sobre los plazos y supuestos de suspensión de los lanzamientos, que han sido derogados y sustituidos completamente, primero, por el art. 3 del Real Decreto-ley 1/2015, de 27 febrero, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social, vigente entre el 1 de marzo y el 29 de julio de 2015; y, posteriormente, por el art. 3 de Ley 25/2015, de 28 julio, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de la carga financiera y otras medidas de orden social, vigente desde el 30 de julio de 2015. Por otra parte la redacción dada por el apartado 2 del art. 8 de la Ley 1/2013, al art. 3 del Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos, que contempla los requisitos para considerar deudores hipotecarios en el umbral de exclusión, se ha visto completamente sustituida por la modificación operada primero por el art. 2.1 del citado Real Decreto-ley 1/2015, de 27 febrero, y después por el art. 2.1 de la también mencionada Ley 25/2015, de 28 julio.

En aplicación de los criterios antes expuestos respecto a la pérdida de objeto de los recursos de inconstitucionalidad, hemos de apreciar la desaparición del objeto del recurso en relación con las vulneraciones constitucionales que se les imputan a los apartados 1, 2 y 3 del art. 1 de la Ley 1/2013, de 14 de mayo, y al apartado dos del art. 8, pues tales quejas han desaparecido de modo sobrevenido, en cuanto que tales preceptos han sido íntegramente sustituidos, sin que nos encontremos en ninguna de las excepciones que contempla nuestra doctrina. Tratándose de una impugnación por motivos no competenciales, según reiterada doctrina de este Tribunal, la derogación o modificación de los mismos hace desaparecer el objeto del recurso de inconstitucionalidad en lo que a ellos se refiere (por todas, 223/2012, de 29 de noviembre, FJ 3), pues, como que ya se indicó, basta para determinar que la impugnación de tales preceptos pierda objeto, el hecho de que ya no estén en vigor, debido a la ley posterior que ha modificado la regulación.

b) Otro tanto cabe afirmar respecto al apartado 3 del art. 3, y la disposición adicional cuarta y transitorias primera, segunda y quinta y disposición final primera (en cuanto hacen referencia al procedimiento de venta extrajudicial) de la Ley 1/2013, de 14 de mayo, que modifican el art. 129 de la Ley hipotecaria, pues este precepto se ha visto de nuevo redactado por la disposición final tercera de la Ley 19/2015, de 13 de julio, de medidas de reforma administrativa en el ámbito de la Administración de Justicia y del Registro Civil, cuya entrada en vigor data del 15 de octubre de 2015. De este modo no teniendo la impugnación naturaleza competencial, la modificación de las normas tiene un efecto extintivo del recurso de inconstitucionalidad, debiendo recordarse que «el alcance de dicha modificación resulta absolutamente irrelevante a los efectos del presente recurso» (por todas, STC 223/2012, de 29 de noviembre, FJ 3).

c) Idénticos argumentos se proyectan sobre los apartados 1 y 14 del art 7 de la Ley impugnada, que modifican respectivamente el apartado primero del art. 552 LEC y el art. 695 LEC y que se han visto alterados por la entrada en vigor de las disposiciones finales cuarta en su apartado primero de la Ley 8/2013, de 26 junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas y por el apartado 61 del artículo único de la Ley 42/2015, de 5 de octubre, de reforma de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de enjuiciamiento civil, y posteriormente por las respectivas disposiciones final tercera tanto del Real Decreto-ley 11/2014, de 5 de septiembre, como de la Ley 9/2015, de 25 de mayo, sufriendo el recurso en este sentido, la pérdida de objeto.

d) Por último, la disposición adicional primera de la Ley 1/2013, que preveía la constitución de un fondo social de viviendas propiedad de las entidades financieras, también ha perdido vigencia, en primer término, por la disposición final decimoséptima de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas y, posteriormente, por la disposición final cuarta de Ley 9/2015 de 25 mayo, vigente desde el pasado 27 de mayo de 2015.

En virtud, de lo expuesto y en aplicación de nuestra doctrina, se ha de declarar la pérdida de objeto de los apartados 1, 2 y 3 del art. 1; apartado 3 del art. 3; apartados 1 y 14 del art 7; apartado 2 del art. 8 y disposición adicional primera todos ellos de la Ley 1/2013,

de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social, pues el recurso carece de contenido competencial y las normas cuestionadas carecen de vigencia alguna al haber sido sustituidas por las sucesivas reformas.

6. Debemos pasar ahora a analizar las impugnaciones de las disposiciones transitorias primera, y segunda de la Ley 1/2013, de 14 de mayo, por infracción de los arts. 9.3, 24 y 51 CE, cuyo contenido se transcribe a continuación:

a) La disposición transitoria primera indica:

«Esta Ley será de aplicación a los procesos judiciales o extrajudiciales de ejecución hipotecaria que se hubieran iniciado a la entrada en vigor de la misma, en los que no se hubiese ejecutado el lanzamiento.»

b) La disposición transitoria segunda refiere:

«La limitación de los intereses de demora de hipotecas constituidas sobre vivienda habitual prevista en el artículo 3 apartado 2 será de aplicación a las hipotecas constituidas con posterioridad a la entrada en vigor de esta Ley.

Asimismo, dicha limitación será de aplicación a los intereses de demora previstos en los préstamos con garantía de hipoteca sobre vivienda habitual, constituidos antes de la entrada en vigor de la Ley, que se devenguen con posterioridad a la misma, así como a los que habiéndose devengado en dicha fecha no hubieran sido satisfechos.

En los procedimientos de ejecución o venta extrajudicial iniciados y no concluidos a la entrada en vigor de esta Ley, y en los que se haya fijado ya la cantidad por la que se solicita que se despache ejecución o la venta extrajudicial, el Secretario judicial o el Notario dará al ejecutante un plazo de diez días para que recalcule aquella cantidad conforme a lo dispuesto en el apartado anterior.»

Antes de abordar la resolución de esta cuestión resulta necesario comprobar si la impugnación de esas dos disposiciones transitorias se acompaña con una fundamentación que permita a la parte, a la que asiste el derecho de defensa (en este caso, al Abogado del Estado), así como a este Tribunal, conocer las razones por las cuales los recurrentes entienden que las disposiciones cuestionadas vulneran el orden constitucional (STC 103/2013, de 25 de abril, FJ 7). Tal carga alegatoria es una condición inexcusable inherente a la presunción de constitucionalidad de las normas con rango de ley, que no puede desvirtuarse sin una argumentación suficiente, no siendo admisibles las impugnaciones globales carentes de un razonamiento desarrollado, conectado con el precepto impugnado, que las sustente (STC 185/2016, de 3 de noviembre, FJ 7 c)].

A fin de verificar si los recurrentes han satisfecho la diligencia procesal exigible para justificar la existencia de las infracciones constitucionales que denuncian debemos retomar el contenido del recurso en relación con esas disposiciones transitorias primera y segunda. Tal y como hemos expuesto en la letra d) del antecedente 1.B) de esta Sentencia, los recurrentes, bajo la rúbrica: «8. Inconstitucionalidad de la disposición transitoria 1 y 2 por vulneración del (sic) 9, 10, 24 y 96 de la Constitución. Vulneración de la tutela judicial efectiva y derecho a la defensa en relación con las garantías procesales ofrecidas a los consumidores frente a los profesionales bajo el principio “pro consumatore” que se concreta en el ordenamiento jurídico de TJE (“sic”) con la Directiva 93/13/CEE, del Consejo, de 5 de abril de 1993, Convenio Europeo de Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, derecho a un procedimiento con todas las garantías», realizan dos consideraciones, que no guardan conexión alguna con el contenido de las disposiciones transitorias –anteriormente transcritas–, cuya constitucionalidad cuestionan: en primer lugar, afirman que al consumidor se le merma su derecho a la defensa, pese a que la Directiva 93/13/CEE impone el derecho a la defensa plena del consumidor en los procedimientos judiciales y la obligación del juzgador de garantizar los derechos de la parte débil de la relación contractual, siendo el derecho

comunitario de obligatoria aplicación. Y en segundo lugar, efectúan consideraciones respecto a la indefensión que supone para ellos la publicación de la Ley en el «BOE» como instrumento de notificación del nuevo plazo de un mes para formular el incidente extraordinario de oposición.

No puede considerarse que tales alegaciones aporten razón alguna para sustentar la infracción de los derechos a la defensa y a la tutela judicial efectiva invocados por los recurrentes, pues ninguna relación guardan con el tenor de las disposiciones transitorias primera y segunda, que, como resulta de su mera lectura, regulan respectivamente la aplicación de la Ley a los procesos judiciales o extrajudiciales de ejecución hipotecaria que estuvieran iniciados a la entrada en vigor de la misma en tanto que no se hubiera ejecutado el lanzamiento y proyectan la limitación de los intereses moratorios también a los préstamos hipotecarios concertados con anterioridad a la entrada en vigor de la norma. Partiendo de esas consideraciones, no se contiene en el recurso argumentación alguna que permita conocer por qué, en cada uno de estos preceptos y a la luz de su ámbito material y redacción particular, se produce la inconstitucionalidad en los términos expuestos. No se contempla, por tanto, argumentación que sustente la impugnación de las disposiciones transitorias recurridas, pues no basta la mera cita de preceptos constitucionales si el contenido de los mismos no se vincula o se enlaza de algún modo con el contenido de las disposiciones impugnadas.

Por tanto, no se abordará la impugnación de las disposiciones transitorias primera y segunda al no poder entenderse levantada la carga argumental mínima exigible.

7. Finalmente, debe indicarse que la disposición transitoria cuarta de la Ley 1/2013, que se refiere al «régimen transitorio en los procesos de ejecución», aparece aludida en el motivo ocho del recurso –transcrito en la letra d) del antecedente 1 B), cuya rúbrica hemos reproducido en el fundamento anterior–, en el que se argumenta sobre la inconstitucionalidad de la disposición transitoria primera y segunda. Ahora bien, la disposición transitoria cuarta, no se contempla en el suplico del recurso, ni tampoco en el listado de los artículos recurridos que preceden al suplico y en los que se concretan los preceptos impugnados. En consecuencia, no puede ser objeto de análisis alguno, al deber circunscribir nuestro enjuiciamiento «exclusivamente a los preceptos que se contienen en el suplico de la demanda», el cual «es la parte decisiva para reconocer y concretar el objeto de todo recurso» (por todas, STC 184/2016, de 3 de noviembre, FJ 2, y las que en el mismo se citan).

FALLO

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

Ha decidido

1.º Declarar que ha perdido objeto la impugnación de los arts. 1, apartados 1, 2 y 3; art. 3, apartado 3 (así como las referencias e incisos en la Ley al procedimiento de ejecución o venta extrajudicial); art. 7, apartados 1 y 14; art. 8 apartado 2; y disposición adicional primera de la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social.

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

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

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