

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

15006 *Pleno. Sentencia 102/2018, de 4 de octubre de 2018. Recurso de inconstitucionalidad 1302-2017. Interpuesto por la Presidenta del Gobierno en funciones en relación con diversos preceptos de la Ley 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. Competencias sobre legislación procesal y civil, crédito, banca y seguros, y ordenación de la economía: constitucionalidad de los preceptos legales autonómicos en los que se introducen medidas para el sobreendeudamiento relacionado con la vivienda habitual y un procedimiento de mediación extrajudicial para la resolución de estas situaciones.*

ECLI:ES:TC:2018:102

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1302-2017, interpuesto por la Presidenta del Gobierno en funciones contra los artículos 1 (apartados décimo y undécimo) y 2 (apartado segundo) de la Ley 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. Han comparecido y formulado alegaciones el Gobierno de la Región de Murcia y la Asamblea Regional de Murcia. Ha sido ponente la Magistrada doña Encarnación Roca Trías, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El 15 de marzo de 2017 tuvo entrada en el registro de este Tribunal el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Abogado del Estado, en representación de la Presidenta del Gobierno en funciones, contra los artículos 1 (apartados décimo y undécimo) y 2 (apartado segundo) de la Ley 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. El Abogado del Estado hizo expresa invocación del artículo 161.2 CE, a fin de que se acordase la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados.

Conforme a la demanda, la Ley 10/2016 puede incluirse, con características que la singularizan, 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 catalana 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), que son similares a los impugnados en el previo recurso de inconstitucionalidad contra la Ley catalana 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).

Se analizan a continuación los títulos competenciales hechos valer en la Ley impugnada, esto es, la competencia sobre consumo y vivienda, atribuida por los artículos 10.2 y 11.7 del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia, aprobado por la Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio. El alcance de los títulos competenciales autonómicos referidos se encuentra delimitado por los que el Estado también ostenta en esas y en otras materias conexas, así como, específicamente, por las diversas normas que, en ejercicio de tales competencias, ha dictado en los últimos años con la finalidad de hacer frente a las consecuencias de la crisis económica.

Según el Abogado del Estado 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 ello, 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 del derecho estatal. Sin negar en ningún momento la situación a que trata de dar respuesta la Ley, se aduce en el recurso que desde 2012 se han adoptado por el Estado medidas destinadas a cumplir con el objetivo perseguido por esa norma. En concreto, se citan el Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos; el Real Decreto-ley 27/2012, de 15 de noviembre, de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios; la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de la deuda y alquiler social; el Plan estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, la regeneración y renovación urbanas 2013-2016, aprobado por Real Decreto 233/2013, de 5 de abril; y el Real Decreto-ley 9/2015, de 10 de julio, de medidas para reducir la carga tributaria soportada por los contribuyentes del impuesto sobre la renta de las personas físicas y otras medidas de carácter económico, en cuyo artículo 4 se declaran parcialmente inembargables determinadas ayudas y prestaciones públicas.

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

Considera el Abogado del Estado que los preceptos impugnados menoscaban las competencias estatales, impidiendo la eficacia de las medidas adoptadas por el Estado en las normas citadas, y vulneran las competencias atribuidas al Estado por el

artículo 149.1.1 CE, en virtud del cual corresponde al Estado la regulación del contenido esencial del derecho de propiedad del que forman parte los deberes dimanantes de su función social; el artículo 149.1.6 y 8 CE, en materia de legislación civil y legislación procesal, y los artículos 149.1.11 y 13 CE en materia de ordenación del crédito, banca y seguros, y bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, en los términos señalados en la STC 93/2015.

La razón de la impugnación es común, y se centra en la inconstitucionalidad de la previsión de un mecanismo orientado a resolver las situaciones de sobreendeudamiento mediante un procedimiento de mediación extrajudicial.

Las impugnaciones se concretan del modo que seguidamente se resume:

a) El artículo 1, apartados décimo y undécimo, regula un mecanismo orientado a resolver las situaciones de sobreendeudamiento mediante un procedimiento de mediación extrajudicial gestionado por «comisiones de sobreendeudamiento». Estas situaciones de insolvencia en las que una determinada persona no puede hacer frente al pago tempestivo o íntegro de sus deudas, son objeto natural del ordenamiento jurídico privado y, en concreto, del derecho civil y mercantil. La regulación actual en materia de insolvencia y situaciones de sobreendeudamiento se contiene en la Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal, dictada –tal y como precisa su disposición final trigésima segunda– al amparo de las competencias estatales exclusivas sobre la legislación mercantil, procesal y civil previstas en los artículos 149.1.6 y 149.1.8 CE.

El Abogado del Estado, citando el dictamen del Consejo de Estado, indica que las Comunidades Autónomas pueden, al amparo de sus competencias exclusivas en materia de defensa y protección de los consumidores y usuarios, regular procedimientos extrajudiciales para la resolución de controversias en este ámbito, con la única excepción de aquellos que suponen un equivalente jurisdiccional o constituyen un presupuesto procesal para el ejercicio de la jurisdicción. No consta en el Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia referencia alguna a la competencia autonómica en materia de mediación o conciliación, así como tampoco en relación con la regulación de instrumentos o procedimientos a tal fin. No obstante, y dada la competencia genérica que le corresponde en materia de defensa de los consumidores y usuarios, puede concluirse que la introducción de un procedimiento extrajudicial para resolver situaciones de sobreendeudamiento derivadas de una relación de consumo estaría amparada en la competencia autonómica referida, siempre y cuando se cumplan dos condiciones. La primera, que no exista un sometimiento obligatorio a dicho procedimiento y que el acuerdo que se alcance entre deudor y acreedores no comporte un equivalente jurisdiccional. La segunda es que este procedimiento extrajudicial no pueda iniciarse ni continuar cuando se haya producido la declaración de concurso de acreedores prevista en la Ley concursal.

Sin embargo, pese a la expresa calificación como procedimiento de mediación, el artículo 1, apartado undécimo, de la Ley 10/2016 atribuye a las comisiones de sobreendeudamiento encargadas de gestionar tal procedimiento «amplias facultades de decisión, incluida la capacidad de establecer un plan de pagos o un plan de reestructuración de la deuda», precisando a renglón seguido que «las resoluciones de las comisiones de sobreendeudamiento... quedarán sujetas a la revisión del juez competente». Estas previsiones impiden considerar que el procedimiento extrajudicial para la resolución de situaciones de sobreendeudamiento sea un auténtico procedimiento de mediación y es la clave que sustenta este recurso de inconstitucionalidad, en cuanto la impugnación del resto de los preceptos se vincula sistemáticamente a la inconstitucionalidad de esta previsión. En efecto, el nuevo artículo 59 *bis* de la Ley 6/2015, de 24 de marzo, de la vivienda de la Región de Murcia (en adelante, Ley de vivienda), introducido por el precepto impugnado, menciona el procedimiento y atribuye su gestión y decisión a la «consejería competente en materia de vivienda por medio de su Servicio de Orientación y Mediación Hipotecaria y de la Vivienda». Es el nuevo artículo 59 *ter* de la misma Ley de vivienda el que, especialmente en su apartado segundo, regula el procedimiento con la inconstitucionalidad antes

expuesta mediante la adopción de decisiones sometidas a la jurisdicción. El apartado tercero carece de sentido si se admite la inconstitucionalidad del resto del precepto como sucede con el apartado cuarto. La remisión al reglamento no impide la declaración de inconstitucionalidad del precepto porque, sin perjuicio de que si se tratara de una competencia ejercida por el Estado podría cuestionarse el cumplimiento del principio de reserva de ley, la regulación de los elementos básicos es suficiente para concluir en su inconstitucionalidad.

En consecuencia, el artículo 1, apartados décimo y undécimo, regula un mecanismo orientado a resolver las situaciones de sobreendeudamiento mediante un procedimiento de mediación extrajudicial gestionado por «comisiones de sobreendeudamiento», a las que se atribuyen facultades que podrían tener efectos sobre los procedimientos judiciales. Por ello, se considera que infringe las competencias que los artículos 149.1.6 y 8 CE reservan al Estado en materia de legislación procesal y civil. Adicionalmente, se entiende que esta regulación afecta a las competencias estatales en materia de ordenación del crédito y banca (art. 149.1.11 CE) y de planificación económica (art. 149.1.13 CE), al incidir en la normativa dictada por el Estado en orden a dar solución a la problemática del sobreendeudamiento, interfiriendo con las soluciones previstas en dicha normativa.

b) El apartado segundo del artículo 2 de la Ley 10/2016 introduce en el estatuto de los consumidores y usuarios de la Región de Murcia un nuevo artículo 19 *bis* relativo a la posibilidad de acceder, en situaciones de sobreendeudamiento derivado de relaciones de consumo, a un procedimiento de mediación al que se someterán las entidades adheridas al convenio que a tal fin se redacte, y que se sustanciará ante las comisiones de sobreendeudamiento. Para el supuesto de no alcanzar acuerdo entre consumidor y acreedores, queda abierta la correspondiente vía judicial. El Abogado del Estado sostiene que la previsión legal citada puede entenderse en el sentido de que no dispone un sometimiento obligatorio al mecanismo de solución extrajudicial que regula en tanto que, al referirse a un procedimiento de mediación calificado de manera expresa como tal, se infiere que tiene carácter voluntario. Sin embargo, en el precepto impugnado no se excluye, de manera explícita, la aplicación del procedimiento extrajudicial en aquellos supuestos en que el deudor se encuentre inmerso en un procedimiento judicial concursal, requisito necesario para poder considerar que el procedimiento extrajudicial previsto se incardina en la competencia autonómica en materia de defensa de consumidores y usuarios. Además, a esta vulneración se añade otra que resulta de la última frase del precepto cuando dispone que «si las comisiones de sobreendeudamiento no alcanzan un acuerdo entre el consumidor y los acreedores queda abierta la correspondiente vía judicial para hacer efectivo lo dispuesto por este código y la legislación complementaria». El hecho de que el acceso a la vía jurisdiccional esté supeditado al previo fracaso de la búsqueda de acuerdo en el procedimiento de mediación comporta que se crea un requisito de procedibilidad en la medida en que solo puede accederse a la jurisdicción si, intentado el procedimiento, no se llega a un acuerdo. A todo lo anterior se añade que la norma impugnada afecta a las competencias estatales en materia de ordenación del crédito y banca (art. 149.1.11 CE) y de planificación económica (art. 149.1.13 CE), al incidir en la normativa dictada por el Estado en orden a dar solución a la problemática del sobreendeudamiento, interfiriendo con las soluciones previstas en dicha normativa.

Finalmente, el Abogado del Estado alega que, aunque no haya sido objeto de impugnación directa, la disposición final tercera, que establece una habilitación reglamentaria para regular, entre otras muchas materias, los procedimientos de mediación y el funcionamiento de las comisiones de sobreendeudamiento, es inconstitucional por conexión, en la medida en que atribuya a estas comisiones las funciones cuya inconstitucionalidad se denuncia.

2. Por providencia de 24 de abril de 2017, el Pleno, a propuesta de la Sección Tercera, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por la Presidenta del Gobierno en funciones contra los artículos 1 (apartados décimo y

undécimo) y 2 (apartado segundo) de la Ley 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; dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el artículo 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados, al Senado, al Gobierno de la Región de Murcia y a la Asamblea Regional de Murcia, por conducto de sus Presidentes, al objeto de que, en el plazo de quince días, puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes; tener por invocado por la Presidenta del Gobierno en funciones el artículo 161.2 de la Constitución, 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 –15 de marzo de 2017– para las partes del proceso y desde el día en que aparezca publicada la suspensión en el «Boletín Oficial del Estado» para los terceros, lo que se comunicará a los Presidentes del Gobierno y de la Asamblea Regional de Murcia y publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial de la Región de Murcia».

3. Mediante escrito registrado el día 11 de mayo de 2017 el Presidente del Senado comunicó al Tribunal el acuerdo de la Mesa de la Cámara por el que se persona en el procedimiento y ofrece su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC. Lo mismo hizo la Presidenta del Congreso de los Diputados por escrito que tuvo entrada en este Tribunal el día 12 de mayo.

4. Por escrito registrado el día 12 de mayo de 2017, el Letrado de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, en representación y defensa del Consejo de Gobierno de esa Comunidad Autónoma, se personó en el procedimiento, solicitando la concesión de una prórroga por el máximo legal, siendo atendida dicha petición por providencia de este Tribunal, de 16 de mayo de 2017, por la que se prorrogó en ocho días más el plazo concedido por la anterior providencia de 24 de abril.

5. La Letrada de la Asamblea Regional de Murcia compareció en el proceso por escrito registrado el día 2 de junio, interesando la desestimación del recurso por las razones que, sintéticamente, se exponen a continuación:

Tras aludir al contenido de la demanda, señala que el reproche de inconstitucionalidad que se formula se sustenta en una premisa básica: el procedimiento de mediación extrajudicial que se contempla en el artículo 1, apartado undécimo, es un procedimiento de mediación que no cumple con los requisitos que se le exigen para considerarlo como tal. Tal premisa es errónea porque de la utilización del término «procedimiento de mediación» en la norma impugnada no se puede concluir en ningún caso que se trate de una «mediación» en sentido estricto. La naturaleza de este tipo de procedimientos no lo determina su concreta denominación, sino los principios a los que tanto el procedimiento como los órganos de mediación han de ajustarse. Si bien la denominación usada para referirse al mismo («procedimiento de mediación extrajudicial») puede llevar a confusión, un análisis sistemático le lleva a concluir que lo que se regula es un procedimiento administrativo ordinario, al que no son de aplicación los requisitos exigidos a los procedimientos de mediación. En consonancia con el carácter meramente administrativo del procedimiento que se regula, las amplias facultades de decisión que se atribuyen a las comisiones de sobreendeudamiento, así como su posible revisión por la jurisdicción competente se ajustan a la legalidad vigente, sin que se pueda sustentar reproche alguno de inconstitucionalidad. El mecanismo para facilitar la resolución de este tipo de situaciones de sobreendeudamiento se asemeja a un simple procedimiento de asesoramiento de naturaleza administrativa al que pueden acceder de forma voluntaria los consumidores que se encuentren en una situación de sobreendeudamiento relacionado con la vivienda habitual para la resolución de esa situación. Como novedad, la Administración pone a su disposición un órgano

especializado, las «comisiones de sobreendeudamiento», que se ocuparán de estudiar cada caso concreto. El término «amplios poderes decisorios» hace referencia a la gran variedad de situaciones a las que pueden venir referidas las actuaciones de dichas comisiones. La naturaleza puramente administrativa del procedimiento regulado se concluye también tras la lectura en su conjunto de la norma legal impugnada, en especial los artículos 62 y 63 de la Ley de vivienda de Murcia.

La Letrada de la Asamblea Regional de Murcia defiende la necesidad de interpretar el punto segundo del apartado undécimo del artículo 1 de modo sistemático y contextual, evitando con ello la declaración de inconstitucionalidad que se pretende. Sostiene que es evidente que corresponde al Estado la regulación de los procedimientos extrajudiciales en materia de consumo que comporten un equivalente jurisdiccional. Sin embargo, defiende que el procedimiento que se regula en los preceptos impugnados no tiene la naturaleza de procedimiento de mediación, ni tampoco de arbitraje. Las comisiones de sobreendeudamiento son órganos colegiados que tan solo gestionan un procedimiento administrativo ordinario, pero cuyos acuerdos o decisiones no tienen la consideración de resoluciones que pongan fin a un procedimiento heterocompositivo como es el arbitraje, ni autocompositivo como es la mediación. Razón por la cual ningún reproche relativo a una posible invasión competencial puede ser alegado como fundamento para declarar la inconstitucionalidad.

6. El Letrado de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, en representación y defensa del Consejo de Gobierno de esa Comunidad Autónoma, formuló sus alegaciones el día 6 de junio de 2017, interesando la desestimación del recurso por las razones que se exponen a continuación.

Tras reproducir los preceptos impugnados, indica que la Comunidad Autónoma ostenta competencia exclusiva en materia de vivienda. El Estado dispone de títulos competenciales en materias conexas a la vivienda, en virtud de los cuales ha promulgado diversas normas básicas, tanto legales como reglamentarias. Pero el legítimo ejercicio de la competencia estatal no excluye la competencia autonómica, que únicamente habrá de verse constreñida por el límite que supone la no vulneración de la referida normativa básica. En particular, la existencia de diversas normas estatales dirigidas a regular las situaciones de sobreendeudamiento relacionadas con la vivienda y la protección de los deudores hipotecarios no desautoriza a las Comunidades Autónomas para adoptar medidas legislativas adicionales a las estatales siempre que, como el presente caso, no incurran en contradicción con éstas últimas. Señala que no cabe equiparar el contenido de la Ley autonómica impugnada con el del Decreto-Ley 6/2013, de 9 de abril, de la Junta de Andalucía, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda, que dio lugar a la STC 93/2015.

Respecto a las competencias estatales en materia de ordenación del crédito y la banca y la planificación económica, el Abogado del Estado describe las medidas normativas adoptadas por el Estado y afirma que la Ley autonómica las contradice. Sin embargo, según el Letrado autonómico, ningún razonamiento sustenta tales afirmaciones, pues las normas autonómicas impugnadas, tanto por su carácter voluntario como por su propio contenido, constituyen mecanismos mucho menos agresivos para el funcionamiento del sector financiero que las propias normas estatales, sin que se aprecie incompatibilidad entre unas y otras.

Para la representación procesal del Consejo de Gobierno de Murcia, el fundamento último del recurso se encuentra en la consideración de que las facultades atribuidas a las denominadas «comisiones de sobreendeudamiento» exceden de las que son propias de un auténtico procedimiento de mediación y supeditan indebidamente el acceso a la vía judicial. Al respecto indica que el acuerdo de la comisión bilateral de cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en relación con la Ley 10/2016 (publicado en el «BOE» de 28 de abril de 2017), consideró solventadas las discrepancias relativas a los apartados duodécimo y decimotercero del artículo 1 de la referida Ley 10/2016 sobre la base de que tales preceptos establecen compromisos plenamente voluntarios (asumidos por las partes interesadas mediante la

adhesión al correspondiente convenio) y que no afectan a la aplicación de la normativa básica en la materia. Nada impediría aplicar los mismos criterios interpretativos en relación con los preceptos impugnados y concluir, en consecuencia, afirmando su constitucionalidad.

Sobre el nuevo artículo 59 *bis* de la Ley de vivienda de Murcia se alega que se limita a prever un procedimiento de mediación extrajudicial que asumirá el Servicio de Orientación y Mediación Hipotecaria y de la Vivienda y que será desarrollado reglamentariamente. No establece los efectos de dicho procedimiento de mediación sino que lo remite a un posterior desarrollo reglamentario. A este respecto, el apartado tercero del artículo 59 *bis* de la misma Ley de vivienda tampoco define las características del procedimiento de mediación extrajudicial, sino que se remite al desarrollo reglamentario. Por lo tanto, el referido precepto no vulnera ninguna norma constitucional o básica, sin que quepa anticipar cuál será su futuro desarrollo reglamentario.

El apartado undécimo del artículo 1 de la Ley 10/2016, que introduce un nuevo artículo 59 *ter* en la Ley de vivienda, sería, según el Letrado autonómico, el que más directamente podía verse afectado por el recurso de inconstitucionalidad, dado que su párrafo segundo confiere a las comisiones de sobreendeudamiento «amplias facultades de decisión» y sus decisiones «quedan sujetas a la revisión del juez competente». Sin embargo, el mismo precepto excluye la aplicación de dicho procedimiento en caso de que se inicie un procedimiento judicial concursal (párrafo tercero) y, dada la voluntariedad de la referida mediación, no parece imposible realizar una interpretación constitucional del mismo, tal y como ha hecho la comisión bilateral en relación a otros preceptos de la Ley.

Por otra parte, el propio tenor literal del precepto impugnado alude «al procedimiento administrativo», debiendo concluirse que nos encontramos ante un procedimiento de esta naturaleza y no estrictamente de mediación, para el desarrollo de las funciones atribuidas por el artículo 63 de la Ley de vivienda, y cuya resolución, como cualquier otro acto administrativo, ha de estar sujeta a revisión jurisdiccional. En todo caso, la naturaleza del procedimiento previsto en los preceptos recurridos no derivaría de su denominación, sino de su concreta regulación, que se encuentra pendiente de desarrollo reglamentario.

Sobre el apartado segundo del artículo 2 de la Ley 10/2016, indica que el Abogado del Estado únicamente le reprocha que no ha excluido explícitamente la aplicación del procedimiento de mediación cuando el deudor se encuentre inmerso en un procedimiento concursal, así como la supeditación del acceso a la vía judicial a la no obtención de un acuerdo en el citado procedimiento de mediación. En cuanto a la primera cuestión, aun no existiendo la salvedad expresa referida al procedimiento concursal, tampoco se afirma lo contrario y, ante el silencio del precepto, nada impide interpretar las normas de acuerdo con la Constitución, reconociendo por tanto la imposibilidad de acudir al procedimiento de mediación una vez que se ha instado la declaración de concurso. Acerca de la supeditación del acceso a los órganos jurisdiccionales a la no obtención de acuerdos en el procedimiento de mediación, estima que el carácter voluntario de dicho procedimiento, derivado de la exigencia de adhesión al convenio, debe ser suficiente para excluir la tacha de inconstitucionalidad.

Por último, en cuanto a la inconstitucionalidad por conexión de la disposición final tercera, el Letrado autonómico alega que únicamente prevé el desarrollo reglamentario de una serie de aspectos entre los que se encuentran los procedimientos de mediación. Aún en el supuesto de que se declarara inconstitucional la regulación actual de dichos procedimientos, eso no implicaría por sí mismo la inconstitucionalidad de cualquier desarrollo reglamentario posterior. En todo caso el Letrado de la Región de Murcia indica que esta disposición final no ha sido objeto de impugnación directa, por lo que no es admisible el recurso contra ella.

7. Próximo a finalizar el plazo de los cinco meses que señala el artículo 161.2 CE desde que se produjo la suspensión de los preceptos impugnados en este recurso de inconstitucionalidad, el Pleno, por providencia de 7 de junio de 2017, acordó oír a las

partes personadas —Abogado del Estado, Consejo de Gobierno de la Región de Murcia y Asamblea Regional de Murcia— para que, en el plazo de cinco días, expongan lo que consideren conveniente acerca del mantenimiento o levantamiento de dicha suspensión.

8. El Abogado del Estado interesó el mantenimiento de la suspensión de los preceptos impugnados conforme a las alegaciones presentadas el día 16 de junio de 2017. Las representaciones procesales del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia y de la Asamblea Regional de Murcia solicitaron el levantamiento de la suspensión en sus escritos registrados los días 16 y 19 de junio, respectivamente.

9. El Pleno, por ATC 118/2017, de 6 de septiembre, acordó mantener la suspensión del artículo 1 (apartados décimo y undécimo) y levantar la suspensión del artículo 2 (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.

10. Por providencia de 2 de octubre de 2018 se señaló para deliberación y fallo de esta Sentencia el día 4 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente proceso constitucional tiene por objeto resolver el recurso de inconstitucionalidad que la Presidenta del Gobierno en funciones ha interpuesto contra los artículos 1 (apartados décimo y undécimo) y 2 (apartado segundo) de la Ley 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.

Los nuevos artículos 59 *bis* y 59 *ter* de la Ley 6/2015, de 24 de marzo, de la vivienda de la Región de Murcia (Ley de vivienda, en lo sucesivo), introducidos por el artículo 1, apartados décimo y undécimo, de la Ley 10/2016, regulan un mecanismo orientado a resolver las situaciones de sobreendeudamiento derivadas de una relación de consumo sobre una vivienda habitual, mediante un procedimiento de mediación extrajudicial gestionado por las denominadas «comisiones de sobreendeudamiento», que actuarán con sujeción al procedimiento administrativo, con amplias facultades de decisión, incluida la capacidad de establecer un plan de pagos o un plan de reestructuración de la deuda, quedando sus decisiones sujetas a revisión jurisdiccional. Este procedimiento pueden iniciarlo «los consumidores que se encuentren o puedan encontrarse en una situación de insolvencia derivada del pago de la vivienda» (art. 59 *bis*.3) o pueden solicitar su inicio «los consumidores que se encuentren en una situación de sobreendeudamiento derivada de una relación de consumo en relación con su vivienda habitual, así como cualquiera de sus acreedores» (art. 59 *ter*.1). Por su parte, el nuevo artículo 19 *bis* del Estatuto de los consumidores y usuarios de la Región de Murcia, añadido por el apartado segundo del artículo 2 de la Ley 10/2016, permite, en situaciones de sobreendeudamiento derivado de relaciones de consumo, acceder a un procedimiento de mediación al que se someterán las entidades adheridas al convenio que a tal fin se redacte según lo establecido en el desarrollo reglamentario y que se sustanciará ante las comisiones de sobreendeudamiento. Queda abierta la correspondiente vía judicial para el supuesto de no alcanzar acuerdo entre consumidor y acreedores.

La razón de la impugnación se centra en la inconstitucionalidad de dichos mecanismos orientados a resolver las situaciones de sobreendeudamiento mediante un procedimiento de mediación extrajudicial cuya introducción que se entiende contraria a las competencias estatales en materia de legislación procesal y civil de los artículos 149.1.6 CE y 149.1.8 CE. Adicionalmente, el Abogado del Estado alega que esta regulación afecta a las competencias estatales en materia de ordenación del crédito y banca (art. 149.1.11 CE) y de planificación económica (art. 149.1.13 CE).

Por el contrario, los representantes del Gobierno y de la Asamblea de la Región de Murcia entienden que los preceptos impugnados responden a un adecuado ejercicio de las competencias autonómicas, sin que concurra ninguna de las vulneraciones constitucionales que la demanda denuncia.

2. Expuestas las posiciones de las partes en el proceso y antes de comenzar a resolverlo, interesa hacer ciertas precisiones.

a) En primer lugar sobre el objeto del recurso. Aunque en su encabezamiento y en el suplico no se hace referencia a la disposición final tercera de la Ley 10/2016, en la demanda el Abogado del Estado interesa la inconstitucionalidad por conexión de la mencionada norma. Esta petición no puede ser admitida por dos razones.

Es el suplico de la demanda, la parte decisiva para reconocer y concretar el objeto de todo recurso (STC 195/1998, de 1 de octubre, FJ 1). Suplico que coincide con la voluntad impugnatoria expresada por la Presidenta del Gobierno en funciones, en el correspondiente acuerdo que no incluye referencia alguna a dicha disposición final tercera. Esa voluntad impugnatoria se ajusta al previo acuerdo de la comisión bilateral de cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en relación con la Ley 10/2016, hecho público mediante resolución de 9 de enero de 2017, de la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales («BOE» de 27 de enero). Acuerdo que, conforme a la doctrina de este Tribunal, desempeña una función de delimitación del contenido de un eventual recurso de inconstitucionalidad posterior (STC 95/2017, de 6 de julio, FJ 2).

Por otra parte, es doctrina reiterada que, en virtud del artículo 39.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), la extensión de la declaración de inconstitucionalidad por conexión o consecuencia, a preceptos no impugnados pero incluidos en la misma ley, es una atribución propia y exclusiva de este Tribunal. Nunca una habilitación a las partes para ampliar el objeto del proceso constitucional (STC 102/2017, de 20 de julio, FJ 3).

b) El recurso plantea tachas diferentes, bien que relacionadas entre sí, contra los apartados décimo y undécimo del artículo 1, por un lado, y sobre el apartado segundo del artículo 2 de la Ley 10/2016, por otro. Por otra parte, formula una queja global contra todos los preceptos impugnados, la interferencia con las medidas de política económica diseñadas por el Estado para proteger a los deudores hipotecarios.

Examinaremos estos motivos de inconstitucionalidad en el orden en el que se han planteado en la demanda, comenzando por los que se reprochan a cada uno de los preceptos impugnados, para luego, si procede, abordar la queja global relacionada con la afectación a las competencias estatales en materia de ordenación del crédito y de planificación de la actividad económica en las que se traduce la interferencia antes reseñada.

3. Tratándose de una controversia competencial, la primera cuestión a dilucidar es la relativa al encuadramiento de las disposiciones discutidas en el sistema material de distribución de competencias, concretando el alcance de los títulos competenciales que la enmarcan. Ello obliga a atender «al contenido de los preceptos controvertidos», así como «al carácter, sentido y finalidad de las disposiciones traídas en conflicto» (STC 45/2015, de 5 de marzo, FJ 3).

Según afirma su exposición de motivos, la Ley 10/2016 se ha dictado en ejercicio de las competencias que a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia le atribuyen los artículos 10.2 y 11.7 de su Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio.

El artículo 10.2 del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia establece que la Comunidad Autónoma tiene competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda. Por su parte, el artículo 11.7 del mismo Estatuto le reconoce, en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, competencia para el desarrollo legislativo y la

ejecución en materia de defensa del consumidor y usuario, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado, las bases y coordinación general de la sanidad, en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y en los números 11, 13 y 16 del apartado primero del artículo 149 de la Constitución.

Los preceptos impugnados en el presente proceso regulan lo que califican de procedimientos de mediación extrajudicial para la resolución de situaciones de sobreendeudamiento derivadas de relaciones de consumo. Aunque en el caso de los nuevos artículos 59 *bis* y 59 *ter* de la Ley de vivienda, nos encontremos en un área de acción pública en la que confluyen la vivienda y la protección de los consumidores y usuarios, podemos concluir, a efectos del encuadramiento competencial y sin perjuicio de lo que luego se indica respecto a los mencionados artículos 59 *bis* y 59 *ter*, que todas las disposiciones impugnadas regulan mecanismos orientados a resolver las situaciones de sobreendeudamiento de los consumidores a través de lo que califican como procedimientos de mediación extrajudicial, si bien uno de ellos se aplica únicamente a los casos en los que ese sobreendeudamiento traiga causa de la adquisición de la vivienda habitual.

Por tanto, desde un punto de vista general, habrá que atender a «la finalidad sustantiva principal, a la cual se orienta la disposición en entredicho» [STC 54/2018, de 24 de mayo, FJ 6 a)]. Conforme a dicha premisa, podemos considerar que el objeto y finalidad de la regulación que ha sido impugnada es la protección de los consumidores y usuarios, pues el fin que persiguen las normas, la introducción de procedimientos extrajudiciales para resolver situaciones de sobreendeudamiento derivadas de una relación de consumo, puede entenderse amparada en la competencia autonómica en materia de defensa de los consumidores y usuarios.

El ejercicio de esa competencia por la Comunidad Autónoma ha de tener presente la regulación relativa a otras materias de competencia del Estado. Según reiterada doctrina constitucional (STC 26/2012, de 1 de marzo, FJ 3), las competencias autonómicas en materia de defensa de consumidores y usuarios, no pueden dejar de atemperarse a la disciplina establecida por el Estado en el ejercicio de sus competencias propias, lo que significa que las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas han de respetar el legítimo ejercicio de las del Estado relacionadas en el artículo 149.1 CE. La STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 70, recuerda que «la materia de defensa de los consumidores es un ámbito de concurrencia competencial de títulos habilitantes diferentes, de manera que la atribución estatutaria de la competencia de carácter exclusivo a la Comunidad Autónoma no puede afectar a las competencias reservadas por la Constitución al Estado (art. 149.1 CE), que se proyectarán cuando materialmente corresponda (STC 15/1989, de 26 de enero, FJ 1), sin necesidad de que el Estatuto incorpore cláusulas de salvaguardia de las competencias estatales (fundamentos jurídicos 59 y 64)».

En todo caso, bien entendiendo que las normas se dictan al amparo de las competencias autonómicas en materia de consumidores y usuarios o bien que, en el caso de la inclusión de los artículos 59 *bis* y 59 *ter* en la Ley de vivienda, se trata de una previsión específica dictada al amparo de las competencias autonómicas sobre vivienda, hay que advertir que el problema que las normas impugnadas plantean desde la perspectiva del orden constitucional de delimitación de competencias es el mismo. En los dos casos, las competencias autonómicas implicadas se hallan condicionadas por competencias estatales. De hecho, el Abogado del Estado suscita en el recurso que la regulación autonómica no ha respetado los límites que, para el ejercicio de las competencias autonómicas en los dos ámbitos, se derivan de lo dispuesto en diversos títulos estatales que con ambas se relacionan, singularmente los de los artículos 149.1.1, 6, 8, 11 y 13 CE.

4. Así planteada la controversia competencial, podemos ya examinar el primero de los preceptos cuya constitucionalidad se cuestiona.

El artículo 1 de la Ley 10/2016 modifica la Ley de vivienda a lo largo de 17 apartados. Interesa reproducir aquí los impugnados apartados décimo y undécimo.

El apartado décimo añade un nuevo artículo 59 *bis* en los términos siguientes:

«Artículo 59 bis. *Medidas contra el sobreendeudamiento relacionado con la vivienda habitual.*

1. Las medidas reguladas en la presente sección tienen por objeto establecer mecanismos destinados a resolver las situaciones de sobreendeudamiento de personas físicas y de familias, por causas sobrevenidas, especialmente en lo relativo a las deudas derivadas de la vivienda habitual, mediante un procedimiento de mediación extrajudicial que asumirá la consejera competente en materia de vivienda por medio de su Servicio de Orientación y Mediación Hipotecaria y de la Vivienda, que será desarrollado reglamentariamente. La regulación se basa en el derecho a la protección de los legítimos intereses económicos y sociales de los consumidores y usuarios establecido en el artículo 3.2 de la Ley 4/1996, del Estatuto de los Consumidores y Usuarios de la Región de Murcia, y de conformidad con lo que se establece en la presente ley y en las disposiciones que la desarrollen.

2. A efectos de lo dispuesto por la presente ley, tienen la condición de consumidores las personas físicas que cumplen las condiciones determinadas por el artículo 2.2 de la Ley 4/1996, del Estatuto de los Consumidores y Usuarios de la Región de Murcia.

3. Los consumidores que se encuentren o puedan encontrarse en una situación de insolvencia derivada del pago de la vivienda podrán iniciar el procedimiento de mediación extrajudicial previsto en la presente ley y en su posterior desarrollo reglamentario, que será de aplicación a todas las personas físicas residentes en la Región de Murcia.»

El apartado once añade un nuevo artículo 59 *ter* cuya redacción es la siguiente:

«Artículo 59 ter. *Procedimiento de mediación extrajudicial para la resolución de situaciones de sobreendeudamiento.*

1. Los consumidores que se encuentren en una situación de sobreendeudamiento derivada de una relación de consumo en relación con su vivienda habitual, así como cualquiera de sus acreedores, podrán solicitar el inicio del procedimiento de mediación establecido en el artículo 59 *bis* de la presente ley para la resolución de dicha situación de sobreendeudamiento, salvo que se encuentren inmersos en un procedimiento judicial concursal.

2. Los procedimientos de mediación para la resolución de situaciones de sobreendeudamiento serán gestionados por comisiones de sobreendeudamiento, que actuarán con sujeción al procedimiento administrativo, con amplias facultades de decisión, incluida la capacidad de establecer un plan de pagos o un plan de reestructuración de la deuda. Las resoluciones de las comisiones de sobreendeudamiento serán creadas y se registrarán por el correspondiente desarrollo reglamentario de la presente ley y quedarán sujetas a la revisión del juez competente.

3. Si durante la tramitación del procedimiento de mediación para la resolución de una situación de sobreendeudamiento se inicia un procedimiento judicial concursal, el deudor debe comunicarlo a la comisión de sobreendeudamiento, que procederá al archivo del procedimiento de mediación.

4. El procedimiento al que se refiere el presente artículo es un procedimiento de mediación en los términos en que se establecerá en el reglamento de desarrollo de la presente ley.»

Como antes se señaló, ambos preceptos regulan un mecanismo orientado a resolver las situaciones de sobreendeudamiento mediante un procedimiento de mediación extrajudicial. Según el apartado 1 del artículo 59 *bis* tal previsión se fundamenta en el artículo 3.2 de la Ley 4/1996, del Estatuto de los consumidores y usuarios de la Región de Murcia. El impulso del sistema se atribuye a la consejería competente en materia de vivienda, remitiendo a una norma reglamentaria posterior la regulación del concreto procedimiento.

Los preceptos que examinamos limitan su ámbito de aplicación a una determinada clase de consumidores, los deudores hipotecarios, en un ámbito concreto de su protección, la reestructuración del préstamo hipotecario para evitar la ejecución, y para la defensa de un específico bien de uso o consumo común, ordinario y generalizado de protección prioritaria como es la vivienda. Eso hace necesario recordar aquí la doctrina constitucional acerca de la delimitación de competencias en esta materia.

La STC 143/2017, de 14 de diciembre, FJ 2 C) recuerda que «las competencias que tienen las Comunidades Autónomas sobre vivienda, cuya conexión con el urbanismo resultan evidentes –como ya pusimos de manifiesto en la STC 61/1997, FJ 6 a)–, les faculta "para desarrollar una política propia en dicha materia, incluido el fomento y promoción de la construcción de viviendas, que es, en buena medida, el tipo de actuaciones públicas mediante las que se concreta el desarrollo de aquella política" (STC 152/1988, de 20 de julio, FJ 2). No obstante, "el hecho de que dicha competencia sea calificada como exclusiva por el Estatuto de Autonomía, unido a la inexistencia de una competencia específica en materia de vivienda a favor del Estado, no significa que aquélla sea absoluta y que éste no se encuentre facultado para desarrollar actuaciones en dicha materia"» (STC 36/2012, de 15 de marzo, FJ 4).

Según la STC 154/2015, de 9 de julio, FJ 7, «las políticas de vivienda tratan de facilitar el acceso a una vivienda digna a personas necesitadas, que es un objetivo constitucional primordial (arts. 9.2 y 47 CE) que guarda relación con la protección social y económica de la familia (art. 39.1 CE), la juventud (art. 48 CE), la tercera edad (art. 50 CE), las personas con discapacidad (art. 49 CE) y los emigrantes retornados (artículo 42 CE) así como con la construcción como factor de desarrollo económico y generador de empleo (art. 40.1 CE)». En esta materia se ha admitido que se integran en la competencia autonómica las «regulaciones orientadas a atender los intereses generales relacionados con la garantía a los ciudadanos del disfrute de una vivienda digna» (STC 16/2018, FJ 7).

Estamos pues, en un ámbito material en el que el diseño del texto constitucional propugna un equilibrio entre los diferentes sujetos constitucionales en presencia, que deberán repartirse facultades sin anular a los otros en ningún caso y teniendo siempre presente la necesidad de cooperación entre ellos.

El Abogado del Estado considera que la Comunidad Autónoma, en el ejercicio de su competencia en materia de defensa de los consumidores y usuarios, puede regular un procedimiento extrajudicial para resolver situaciones de sobreendeudamiento derivadas de una relación de consumo y, específicamente, en relación con la vivienda, pero entiende que su conformidad con el orden constitucional de distribución de competencias exige el cumplimiento de dos condiciones: (i) La primera es que no exista un sometimiento obligatorio a dicho procedimiento, de manera que el acuerdo que se alcance entre deudor y acreedores no comporte un equivalente jurisdiccional y (ii) la segunda, que ese procedimiento extrajudicial no pueda iniciarse ni continuar cuando se haya producido la declaración de concurso de acreedores prevista en la Ley 22/2003, de 9 de julio, concursal. Dicha Ley concursal contiene la regulación estatal en materia de insolvencia y situaciones de sobreendeudamiento. Esta norma, en la que se regula el procedimiento judicial de concurso de acreedores, resulta de aplicación, sin excepción alguna, a "cualquier deudor, sea persona natural o jurídica" (artículo 1.1), y, por tanto, a los consumidores y usuarios. Ha sido dictada –tal y como precisa su disposición final trigésima segunda– al amparo de las competencias estatales exclusivas sobre la legislación mercantil, procesal y civil previstas en los artículos 149.1.6 y 149.1.8 CE.

Trasladando los anteriores criterios a los preceptos impugnados, el Abogado del Estado admite expresamente que si se entiende que se está regulando un procedimiento extrajudicial de mediación, al que las partes pueden someterse de manera voluntaria y que solo puede ser aplicado en tanto no se haya producido la declaración judicial de concurso de acreedores, cabría afirmar que la regulación contenida en los nuevos artículos 59.bis y 59.ter de la Ley de vivienda se adecua al orden constitucional de distribución de competencias. De hecho, su queja se centra en la previsión del artículo 59 ter.2 que inviste a las comisiones de sobreendeudamiento con «amplias facultades de decisión, incluida la capacidad de establecer un plan de pagos o un plan de reestructuración de la deuda», así como al sometimiento de sus «resoluciones» a «la revisión del juez competente». A su juicio, eso excede de los límites inherentes a la configuración institucional propia de los procedimientos de mediación con la consecuencia de vulnerar las competencias estatales de los artículos 149.1.1, 6 y 8 CE, y, en concreto, la ya mencionada Ley concursal, en cuanto norma de derecho privado en la que se encuentra la regulación estatal de las situaciones de insolvencia en las que determinada persona no puede hacer frente al pago tempestivo de sus deudas.

Por las razones que se exponen a continuación, esta queja no puede ser estimada.

a) En primer lugar, porque el propio Abogado del Estado ha admitido en la demanda que la norma impugnada está regulando una suerte de procedimiento extrajudicial de mediación, al que las partes pueden someterse de manera voluntaria, y que, como expresamente prevé, solo puede ser aplicado en tanto no se haya producido la declaración judicial de concurso de acreedores. La norma no fija expresamente que el acreedor esté obligado a aceptar el procedimiento, que puede ser iniciado por «los consumidores que se encuentren o puedan encontrarse en una situación de insolvencia derivada del pago de la vivienda» (art. 59 bis.3). Al contrario, el carácter voluntario del procedimiento para ambas partes de la relación puede deducirse de lo dispuesto en el artículo 59 ter.1, según el cual, tanto los consumidores como cualquiera de sus acreedores podrán solicitar el inicio del procedimiento de mediación establecido en el artículo 59 bis, pues en ningún caso los preceptos que examinamos prescriben que la decisión de una de las partes sea de obligado cumplimiento para la otra. Se trata, entonces, de un medio que permite a las partes acercar sus posiciones con el objeto de alcanzar un acuerdo que logre, por una parte, satisfacer los intereses económicos del acreedor, y por otra, mantener la continuidad de pago de la hipoteca por el deudor.

Así entendido, la voluntariedad del mecanismo previsto, que no impone su aplicación por la sola voluntad de una de las partes, ni, por lo mismo, les impide el acceso a la jurisdicción, constituye un supuesto diferente al examinado en la STC 54/2018, FJ 7 en relación con el apartado tercero del nuevo artículo 132-4 de la Ley del Código de consumo de Cataluña, añadido por el artículo 8 de la Ley 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. Dicho precepto fue declarado inconstitucional y nulo por cuanto «instituye la mediación en presupuesto procesal para el ejercicio de la jurisdicción, desbordando así el ámbito de lo constitucionalmente admisible», invadiendo la competencia del Estado en materia de legislación procesal del artículo 149.1.6 CE.

b) En segundo lugar, la queja se concreta en el artículo 59 ter.2, respecto del que el Abogado del Estado considera que excede de los límites inherentes a la mediación y que, por ello vulnera las competencias del Estado de los artículos 149.1.1, 6 y 8 CE. Vulneración que se presenta sin más argumento que la afirmación de que «la regulación de las denominadas situaciones de sobreendeudamiento, es decir, de las situaciones de insolvencia en las que una determinada persona no puede hacer frente al pago tempestivo o íntegro de sus deudas, siempre ha formado parte, por razón de la naturaleza jurídica de las relaciones jurídicas en presencia, del ordenamiento jurídico privado y, en concreto, del Derecho civil, mercantil y procesal. En la actualidad, dicha regulación se contiene en la Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal».

De esta forma, la vulneración competencial se centra en la atribución a las comisiones de sobreendeudamiento encargadas de gestionar el procedimiento, de lo que la norma denomina «amplias facultades de decisión». Tales facultades de decisión parten de un presupuesto, pues están obviamente condicionadas a la aceptación del procedimiento previsto por ambas partes, tanto el deudor como el acreedor, lo que en nada obsta tampoco al carácter privado de las relaciones establecidas entre ellos. Así, la capacidad de establecer un plan de pagos o un plan de reestructuración de la deuda a las que alude expresamente el precepto impugnado dependen de la previa aceptación, por ambas partes, de la aplicación de este procedimiento, pues sin ella no es posible acuerdo alguno en relación con la situación de sobreendeudamiento a la que trata de hacerse frente. Lo propio sucede con la solución que finalmente se proponga, pues no se atribuye a las comisiones de sobreendeudamiento la capacidad de decidir en defecto de acuerdo entre las partes y sin ulterior revisión judicial. Por el contrario dicha decisión estará sometida al control judicial procedente (el juez competente, en los términos del artículo 59 *ter.2*), que será el del orden jurisdiccional contencioso administrativo en lo relativo al respeto al procedimiento que se diseñe reglamentariamente y el del orden civil en cuanto el acuerdo afecte a la previa relación entre acreedor y deudor.

No existe, por tanto, la obligación de someterse a dicho procedimiento, ni se ven afectadas las competencias estatales, en particular, la regulación del concurso de acreedores. El procedimiento en cuestión se excluye expresamente en los casos en los que el deudor se encuentre en un procedimiento judicial concursal, de modo que se sitúa en un momento anterior a la aplicación de la Ley Concursal (artículos 59 *ter.1* y 3). La mencionada Ley Concursal tampoco impide que antes de una declaración judicial de concurso de acreedores que determine el sometimiento obligado a la legislación concursal y a la jurisdicción mercantil, el deudor pueda buscar, a través de las fórmulas o mecanismos que considere oportunos, un acuerdo con sus acreedores. Cuestión distinta es que, si el deudor o alguno de los acreedores insta la declaración de concurso y el juez accede a ello, tanto uno como otros deberán someterse a lo dispuesto en la Ley Concursal, conforme a la cual deberá resolverse a partir de ese momento la situación de insolvencia, bien alcanzando y dando cumplimiento al oportuno convenio, bien procediendo a la liquidación del patrimonio del deudor.

c) Por otra parte, en relación con la argumentación del Abogado del Estado acerca de que los preceptos impugnados exceden de los límites inherentes a la configuración institucional propia de los procedimientos de mediación, ha de advertirse que el juicio de constitucionalidad no es un juicio de calidad técnica de las normas (por todas, STC 40/2018, de 26 de abril, FJ 8). En todo caso, como han señalado tanto la representación procesal del Gobierno autonómico como la de la Asamblea Regional, la naturaleza del procedimiento previsto en los preceptos impugnados no deriva de su denominación, sino de su concreta regulación que ha quedado diferida a un posterior desarrollo reglamentario.

En este sentido, el mecanismo diseñado por el legislador murciano no es un verdadero procedimiento autocompositivo, que es lo propio de la mediación. Los acuerdos se sujetan a la revisión jurisdiccional, configurando con ello un procedimiento heterocompositivo que excede los límites inherentes a la configuración institucional propia de los procedimientos de mediación. Sin embargo, en la perspectiva competencial en la que el recurso nos sitúa, tal aspecto no es determinante, pues lo relevante es que la adhesión a este sistema es plenamente voluntaria para ambas partes, sin perjuicio de que suponga la aceptación expresa del régimen previsto al efecto en la Ley 10/2016.

El que no se trate de una mediación propiamente dicha no provoca, solo por esa razón, la vulneración competencial que se denuncia. Se trata, pese a su denominación, de un procedimiento administrativo al que se someten dos interesados que tienen intereses contrapuestos y a cuyo remedio debe contribuir la Administración Pública facilitando soluciones conciliatorias o de mediación. Así, un tercero, en este caso la propia Administración Pública, facilita a deudor y acreedor alcanzar un acuerdo, sobre la premisa de que se trata de un procedimiento voluntario de resolución de conflictos, en

aras a garantizar los intereses de los consumidores en relación con la vivienda, pero en el que si el acreedor se niega a participar voluntariamente, no habrá aplicación de procedimiento alguno. A este mismo procedimiento alude el artículo 4.c).6 de la Ley de vivienda, que configura como uno de los principios de orden administrativo que ha de regir la intervención de las administraciones públicas en esta materia, el de facilitar «la aplicación de medidas contra el sobreendeudamiento relacionado con la vivienda habitual por medio del procedimiento extrajudicial para la resolución de situaciones de sobreendeudamiento derivada de una relación de consumo». Y también su artículo 5.3, al considerar que se integra en las facultades que forman parte de la política autonómica en la misma materia «el desarrollo y ejecución de una política en materia de consumo que incluya, entre otras, la creación y aplicación de un procedimiento extrajudicial para la resolución de las situaciones de sobreendeudamiento en tanto en cuanto no genera nuevas obligaciones civiles o mercantiles, ni consisten en un sistema de arbitraje».

La gestión de dicho procedimiento se encomienda a las denominadas comisiones de sobreendeudamiento, integradas en el Servicio de Orientación y Mediación Hipotecaria y de la Vivienda de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. En los términos del artículo 62 de la Ley de vivienda, el mencionado servicio se configura como una estructura administrativa dependiente del órgano directivo con competencias en materia de vivienda, encaminada a facilitar un servicio integral de apoyo a las familias en riesgo de desahucio. En dicho servicio se integra la comisión de sobreendeudamiento a la que se refiere el artículo 59 *ter*.2. La creación y el funcionamiento de la misma queda sometido a un posterior desarrollo reglamentario, en los términos de la disposición final tercera de la Ley 10/2016, la cual prescribe que «en cualquier caso habrá representación de la Plataforma de Afectados por la Hipoteca, empresas suministradoras de servicios básicos, organizaciones de consumidores, y otros agentes sociales interesados en la lucha contra la pobreza energética, junto al resto de entidades relacionadas con el sector de la vivienda». Así, son la presencia de la Administración y el objeto de la comisión las que justifican la aplicación de las normas sobre procedimiento administrativo para la preparación y adopción de sus acuerdos.

Esta comisión ha de cumplir las funciones que se recogen en el artículo 63. Entre dichas funciones se encuentran [letras a) a d)] las de ofrecer orientación, información y asesoramiento en relación con las consecuencias derivadas del impago del crédito hipotecario; apoyar y acompañar a las personas o familias en su interlocución con las entidades financieras y acreedoras tratando de lograr acuerdos negociados que satisfagan las necesidades de todas las partes implicadas; abordar, como servicio integral y coordinado, el diseño de planes de economía familiar así como de planes de reestructuración de la deuda así como buscar alternativas a la ejecución hipotecaria a través de la negociación y mediación.

Atendiendo al carácter que las normas mencionadas atribuyen a la citada comisión, hemos de concluir que la normativa impugnada no se ha adentrado así a regular ámbitos reservados a la competencia exclusiva del Estado por los artículos 149.1.6 y 8 CE, que sería lo determinante para declarar en su inconstitucionalidad. Entendiendo que está regulando un procedimiento extrajudicial de resolución de situaciones de sobreendeudamiento, al que las partes pueden someterse de manera voluntaria y que solo puede ser aplicado en tanto no se haya producido la declaración judicial de concurso de acreedores, cabe afirmar que la regulación contenida en los artículos 59 *bis* y 59 *ter* de la Ley de vivienda, introducida por los apartados décimo y undécimo del artículo 1 de la Ley 10/2016, se adecua al orden de distribución de competencias y no es inconstitucional.

5. El artículo 2 de la Ley 10/2016 modifica la Ley 4/1996, de 14 de junio, del estatuto de los consumidores y usuarios de la Región de Murcia, a lo largo de 3 apartados. Interesa aquí reproducir el impugnado apartado segundo, por el que se añade un artículo, el 19 *bis*, con la siguiente redacción:

«Artículo 19 bis.

En situaciones de sobreendeudamiento derivado de relaciones de consumo, se establece un procedimiento de mediación al que se someterán las entidades adheridas al convenio que al efecto será redactado según lo establecido en el desarrollo reglamentario de esta ley y se sustanciará ante las comisiones de sobreendeudamiento reguladas por su legislación específica. Si las comisiones de sobreendeudamiento no alcanzan un acuerdo entre el consumidor y los acreedores, queda abierta la correspondiente vía judicial para hacer efectivo lo dispuesto por este código y la legislación complementaria».

Como se ha expuesto en los antecedentes, la demanda no discute la competencia autonómica para establecer mecanismos voluntarios de resolución de controversias entre consumidores y empresarios en situaciones de sobreendeudamiento. El Abogado del Estado reprocha a este precepto que no excluye explícitamente la aplicación del procedimiento extrajudicial en aquellos supuestos en que el deudor se encuentre inmerso en un procedimiento judicial concursal, requisito necesario para poder considerar que el procedimiento extrajudicial previsto se incardina en la competencia autonómica en materia de defensa de consumidores y usuarios. A ello añade que la última frase del precepto incurre en otra vulneración competencial, como es que la previsión relativa a que la falta de acuerdo es la que deja expedita la vía judicial, crea un requisito de procedibilidad contrario a las competencias estatales sobre de legislación procesal, del artículo 149.1.6 CE.

El primer motivo de impugnación ha de ser desestimado. En efecto, pese a lo que se sostiene de contrario, el artículo 19 *bis* excluye la aplicación del procedimiento extrajudicial en aquellos supuestos en que el deudor se encuentre inmerso en un procedimiento judicial concursal. El procedimiento que prevé «se sustanciará ante las comisiones de sobreendeudamiento reguladas por su legislación específica». Esa legislación específica no es otra que el ya examinado artículo 59 *ter* de la Ley de vivienda, el cual excluye, en dos ocasiones (apartados primero y tercero) que dicho procedimiento pueda ser aplicado a deudores o consumidores inmersos «en un procedimiento judicial concursal».

Tampoco puede ser acogido el segundo motivo de impugnación. Conforme a su tenor, el procedimiento, que ha de ser desarrollado reglamentariamente, es voluntario para el consumidor y también para los acreedores, pues, en ese caso, el precepto exige la previa adhesión a un convenio «redactado según lo establecido en el desarrollo reglamentario de esta ley». Se consagra así la libertad de las partes de acogerse a este procedimiento y también de desistir del mismo en cualquier momento. Voluntariedad es la que garantiza que el derecho a acceder al sistema judicial no se vea afectado por la regulación del procedimiento de mediación, en la medida en que la limitación que el precepto supone ha sido previamente asumida por las dos partes de la relación de consumo. Es, por tanto, una opción para las partes y no un requisito de obligado cumplimiento y de naturaleza previa a la vía judicial, impuesto por la norma autonómica, que es lo que sería inconstitucional en los términos de nuestra doctrina.

Todo ello sin perjuicio de advertir que el desarrollo reglamentario del precepto recurrido pueda, en su caso, ser controlado en el procedimiento adecuado ante la jurisdicción ordinaria o ante este Tribunal.

6. El mismo carácter voluntario de los procedimientos previstos en las normas impugnadas permite descartar la tacha que el Abogado del Estado ha imputado genéricamente a todos los preceptos impugnados en este proceso, la relativa a la interferencia en los mecanismos diseñados por el Estado, en orden a dar solución al problema del sobreendeudamiento en relación con la vivienda habitual.

Estima que ha de aplicarse aquí la doctrina de la STC 93/2015, de 14 de mayo, FJ 18, en el que se concluyó que una concreta medida arbitrada por el legislador autonómico en materia de vivienda, la expropiación de uso para atender la cobertura de necesidad de

vivienda de personas en especiales circunstancias de emergencia social, era incompatible con las medidas adoptadas por el Estado ex artículo 149.1.13 CE, en relación con los supuestos de especial vulnerabilidad en las ejecuciones hipotecarias. Esa misma conclusión se ha alcanzado en decisiones posteriores de este Tribunal Constitucional. (SSTC 16/2018, de 22 de febrero, 32/2018, de 12 de abril, 43/2018, de 26 de abril, 80/2018, de 5 de julio y 97/2018, de 19 de septiembre) que han declarado inconstitucionales y nulos diversos preceptos autonómicos, que preveían la expropiación del uso de la vivienda objeto de un procedimiento de ejecución, por diferir sustancialmente y resultar incompatibles con las medidas adoptadas por el Estado en ejercicio de su competencia, ex artículo 149.1.13 CE, para atender a las mismas necesidades.

Sin embargo, las medidas que aquí examinamos difieren tanto en lo que se refiere a su aplicación temporal como en su propia configuración de las ya declaradas inconstitucionales en decisiones anteriores de este Tribunal.

Estos procedimientos de búsqueda de acuerdo entre deudor y acreedor son de una naturaleza completamente distinta a las expropiaciones de uso y, además, no son de obligado cumplimiento, a diferencia de aquellas. Dado su carácter de procedimiento voluntario, no puede menoscabar el ejercicio legítimo que el Estado hace de su competencia exclusiva ex artículo 149.1.13 CE en relación con la protección de los deudores hipotecarios, en la medida en que la aplicación del mecanismo tiene como premisa la confluencia de voluntades del acreedor y del deudor para la búsqueda de una solución al problema de endeudamiento. No es, además, una regulación que se proyecte sobre un ámbito material que ha sido ya reglado por el Estado para dar respuesta al problema de los denominados desahucios hipotecarios (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) y que sea incompatible o distorsionadora de aquellas. Se sitúa en un momento anterior al inicio del procedimiento de ejecución hipotecaria, limitando su objeto al establecimiento de mecanismos voluntarios de búsqueda de solución a determinadas situaciones de necesidad. Tampoco el Abogado del Estado ha argumentado consistentemente en qué medida este mecanismo puede potencialmente incidir en el funcionamiento de la garantía hipotecaria tal como ha sido diseñada por el legislador estatal, que es la razón de la inconstitucionalidad apreciada en la STC 93/2015 y las posteriores que aplican dicha doctrina [en el mismo sentido, STC 80/2018, FJ 5 b)], sin que corresponda a este Tribunal suplir dicha deficiencia.

En suma, por lo expuesto, no es posible apreciar que los preceptos examinados interfieran en la competencia estatal del artículo 149.1.13 CE, por lo que debe desestimarse este motivo de impugnación.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el presente recurso de inconstitucionalidad.

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

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