Pleno. Sentencia 16/2018, de 22 de febrero de 2018. Recurso de inconstitucionalidad 6036-2013. Interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley Foral 24/2013, de 2 de julio, de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda en Navarra. Competencias sobre vivienda, crédito y ordenación general de la economía: nulidad de los preceptos legales que regulan una expropiación de uso de vivienda que menoscaba las competencias estatales (STC 93/2015).

Publicado en: «BOE» núm. 72, de 23 de marzo de 2018, páginas 32703 a 32726 (24 págs.)
Sección: T.C. Sección del Tribunal Constitucional
Departamento: Tribunal Constitucional
Referencia: BOE-A-2018-4148

Otros formatos:
PDF XML

TEXTO ORIGINAL

ECLI:ES:TC:2018:16

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 6036-2013, interpuesto por el Presidente del Gobierno contra los artículos 1 (por cuanto añade los arts. 42 *bis* –apartados segundo, cuarto, quinto y sexto–, 42 *ter,* 42 *quater,* 42 *quinquies* y 42 *sexies* a la Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del derecho a la vivienda en Navarra), 2 [por cuanto modifica el art. 52.2 a) de la Ley Foral 10/2010], 5 (por cuanto modifica el art. 66.1 de la Ley Foral 10/2010), 6 (por cuanto modifica el art. 72.2 de la Ley Foral 10/2010) y 7 (por cuanto añade la disposición adicional décima, apartados primero y segundo, a la Ley Foral 10/2010) de la Ley Foral 24/2013, de 2 de julio, de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda en Navarra. Han comparecido y formulado alegaciones la Comunidad Foral de Navarra y el Parlamento de Navarra, representados por sus respectivos Letrados. Ha sido Ponente el Presidente don Juan José González Rivas, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el registro general del Tribunal Constitucional el día 14 de octubre de 2013 el Abogado del Estado, en nombre del Presidente del Gobierno, interpone recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 1 (por cuanto añade los arts. 42 *bis* –apartados segundo, cuarto, quinto y sexto, 42 *ter,* 42 *quater,* 42 *quinquies* y 42 *sexies* a la Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del derecho a la vivienda en Navarra), 2 [por cuanto modifica el art. 52.2 a) de la citada Ley Foral 10/2010], 5 (por cuanto modifica el art. 66.1 de la Ley Foral 10/2010), 6 (por cuanto modifica el art. 72.2 de la Ley Foral 10/2010) y 7 (por cuanto añade la disposición adicional décima, apartados primero y segundo, a la Ley Foral 10/2010) de la Ley Foral 24/2013, de 2 de julio, de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda en Navarra. El Abogado del Estado invocó los artículos 161.2 CE y 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), a fin de producir la suspensión de los preceptos recurridos.

a) El Abogado del Estado consigna un apartado de antecedentes, donde destaca que el 11 de octubre de 2013 el Presidente del Gobierno decidió interponer este recurso y que el 10 de octubre de 2013 la comisión permanente del Consejo de Estado emitió el dictamen 1031/2013 sobre la interposición del presente recurso, tal y como dispone el artículo 22.6 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, reguladora del Consejo de Estado, y al referirse al objeto del proceso señala literalmente: «el contenido de las disposiciones de la Ley Foral 24/2013 que se impugnan consiste, de una parte, en el establecimiento de un régimen sancionador que tipifica como infracción muy grave la conducta consistente en no dar efectiva habitación a la vivienda durante dos años siempre que su titular sea una persona jurídica (art. 66 modificado de la Ley Foral 10/2010), así como en considerar causa justificativa de la expropiación forzosa por incumplimiento de la función social de la propiedad el hecho de no haber cumplido en el plazo concedido al efecto el requerimiento para poner fin a tal situación [art. 52.2 a) modificado]. De otro lado, la nueva disposición adicional décima que se incorpora a la Ley Foral 10/2010 declara de interés social la cobertura de la necesidad de vivienda de personas que se encuentren en especiales circunstancias de emergencia social y que estén incursas en procedimientos de desahucio por ejecución hipotecaria instados por entidades financieras o sus filiales inmobiliarias o entidades de gestión de activos, todo ello a efectos de la expropiación forzosa del uso de la vivienda que sea objeto de tales procedimientos».

b) El Abogado del Estado alega, como primer motivo del recurso, que «en la medida en que la norma afecta esencialmente a la regulación del derecho de propiedad, concretamente a su función social, al atribuir una serie de consecuencias sancionadoras y expropiatorias por el hecho de no ser destinada al uso habitacional de la vivienda libre (este recurso no plantea objeción respecto de la vivienda protegida), sin tener competencia para ello, por corresponder al Estado, se invoca la vulneración del art. 149.1.1 y 8 CE en relación con el art 33 CE».

Aduce, a modo de desarrollo del motivo, que «aunque la Exposición de Motivos de la Ley Foral haga mención expresa a la necesidad de ''mejorar la definición de la función social de la propiedad de la vivienda'', lo cierto es que en la parte dispositiva de la norma no se formula expresamente, pero se deduce claramente de los preceptos cuya impugnación se formaliza. En efecto, la ley define lo que debe entenderse por ''vivienda deshabitada'' y regula infracciones y sanciones en conexión con dicho concepto. Entre las causas de expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad se regula la de mantener las personas jurídicas una vivienda deshabitada en los casos en que constituye infracción sancionable. Además, se prevé la expropiación del uso de viviendas por cinco años en determinados supuestos de procedimientos de desahucio por ejecución hipotecaria.... Estas previsiones [arts. 42 *bis* –apartados 2, 4, 5 y 6–, 52.2 a), 66.1 y 72.2 de la Ley Foral 10/2010] delimitan el contenido esencial del derecho de propiedad de la vivienda ejerciendo para ello competencias en materia de vivienda y urbanismo de la Comunidad Foral. Pues bien, no puede integrarse el contenido esencial del derecho de propiedad desde las competencias sectoriales de vivienda ni de urbanismo, al menos cuando se esté afectando a la regulación de las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales. Es notorio que el art. 149.1.8 CE reserva al Estado la competencia en materia de legislación civil, al igual que el art. 149.1.1 CE se refiere a la competencia estatal para la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de los españoles en el ejercicio de sus derechos y deberes constitucionales, en este caso, en relación con el art. 33 CE».

Concluye este primer motivo con la extensión de la impugnación, por conexión, a los artículos 42 *ter* a 42 *sexies* porque, para dar efectividad al deber impuesto de ocupar aquellas viviendas que, por entenderlo así la regulación cuestionada, se hallen deshabitadas, estos preceptos establecen un sistema administrativo de imposición efectiva de este deber a los propietarios de viviendas, previendo unos indicios de no habitación (art. 42 *ter*), unas obligaciones de información sobre viviendas deshabitadas (art. 42 *quater*), el procedimiento de declaración de vivienda deshabitada (art. 42 *quinquies*) y el registro de viviendas deshabitadas (art. 42 *sexies*).

c) El segundo motivo impugnatorio se dirige contra los artículos 42 *bis* –apartados segundo, cuarto, quinto y sexto– y 42 *ter,* en la medida que el concepto «vivienda deshabitada», que tiene transcendencia en el régimen sancionador de la ley (el art. 66.1 tipifica como infracción muy grave «no dar efectiva habitación a la vivienda» en determinados supuestos), se define en tales preceptos con arreglo a presunciones y meros indicios, además de al margen del principio de culpabilidad, con lo que, a juicio del Abogado del Estado, vulneran el artículo 25 CE e incurren en inconstitucionalidad mediata por incumplimiento del artículo 130 de la Ley 30/1992, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (LPC). El Abogado del Estado entiende también vulnerado el artículo 9.3 CE porque «el tipo que establece la Ley Foral incurre en arbitrariedad, en la medida en que es notorio que las personas jurídicas no tienen poder de disposición absoluto sobre que una vivienda de su titularidad esté efectivamente ocupada».

d) La demanda sostiene, en tercer lugar, que «los artículos impugnados, concretamente los preceptos destinatarios del deber de ocupación de la vivienda y sus correspondientes consecuencias sancionadoras, así como, especialmente, la disposición adicional décima incurren en inconstitucionalidad por infracción del art. 14 CE porque discrimina arbitrariamente a las personas jurídicas, de forma que hace depender la existencia del tipo infractor de que el propietario de la vivienda sea una persona física o jurídica... Se vulneran en consecuencia los arts. 14 y 9.3 CE, en cuanto establecen la garantía de la igualdad y no discriminación y la interdicción de la arbitrariedad. Este motivo de inconstitucionalidad es particularmente evidente en el caso de la disposición adicional décima que tiene como único sujeto pasivo ''las viviendas incursas en procedimiento de desahucio instado por entidades financieras, o sus filiales inmobiliarias o entidades de gestión de activos, en los cuales resulte adjudicatario del remate una entidad financiera, o sus filiales inmobiliarias o entidades de gestión de activos''. Esta restricción del ámbito subjetivo de aplicación de la norma discrimina, sin fundamento constitucional legítimo a las entidades de crédito y de gestión de activos, frente a otras personas jurídicas que pueden actuar en el mercado (inmobiliarias, promotores, fondos de inversión, etc.)».

e) La cuarta impugnación se articula por infracción, por todas las normas recurridas, y en especial por el artículo 7 de la Ley Foral 24/2013, de las competencias estatales en materia de «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica» (art. 149.1.13 CE) y de ordenación del crédito y la banca (art. 149.1.11 CE). Parte la demanda de que la STC 37/1987*,* de 26 de marzo, que se pronunció sobre la Ley 8/1984, de 2 de julio, de reforma agraria de Andalucía, la cual imponía «deberes positivos a los propietarios de tierras rústicas» y «la expropiación de las facultades de uso» en caso de incumplimiento, concluyó que «ninguna de estas normas … alcanza a desplegar una eficacia incisiva en la política económica general del Estado o en los elementos básicos de la misma, que es lo que se trata de preservar … con lo que establece el art. 149.1.13 CE». Pero a continuación matiza que, a diferencia de aquéllas, «las medidas autonómicas aquí impugnadas tienen la virtualidad de poner en verdadero peligro una de las líneas más esenciales de actuación en materia de política económica abordadas por el Estado, a saber: la reestructuración del sistema financiero y la consecución de la estabilidad de las entidades de crédito como herramienta fundamental para conseguir una reducción de la prima de riesgo de nuestro país y de comenzar una senda de crecimiento económico».

Justifica esta afirmación con un argumento organizado en dos subepígrafes. De un lado, bajo el título «contenido constitucional del título previsto en el art. 149.1.13 CE», pone de relieve, en síntesis, que «habida cuenta de la relevancia que presenta el sistema financiero para el funcionamiento de la economía en su conjunto, la presencia de una regla competencial específica, como es, en lo que ahora exclusivamente interesa, la relativa a la ordenación del crédito y la banca, no puede significar el completo desplazamiento de la regla competencial atinente a la planificación general de la actividad económica. Al respecto, este Tribunal ha declarado en repetidas ocasiones que dentro de la competencia de ''ordenación general de la economía'' tienen cabida ''las normas estatales que fijan las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, así como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector''» (STC 235/1999, FJ 2). De otro, bajo el título «acciones estatales para la reestructuración del sistema financiero español», afirma que «las previsiones de la Ley Foral impugnada inciden en las competencias estatales derivadas de los apartados 11 y 13 del art. 149.1 CE en la medida en que pueden presentar un impacto significativo sobre la situación financiera de las entidades, el crédito hipotecario, el mercado de cédulas hipotecarias y en la adecuada finalización del proceso de reforma financiera», apoyando su criterio en informes del Ministerio de Economía y Competitividad de 11 de octubre de 2013, del Banco de España de 9 de octubre de 2013 y de la Sociedad de gestión de activos procedentes de la reestructuración bancaria (SAREB) de 30 de septiembre de 2013, que se adjuntan con la demanda.

El primero de ellos, destaca la demanda, expone que «la SAREB es pieza esencial en el complejo proceso de reestructuración del sector financiero en que se halla inmerso nuestro país, tal y como resulta de la Ley 8/2012*,* de 30 de octubre, sobre saneamiento y venta de los activos inmobiliarios del sector financiero, y de la Ley 9/2012*,* de 14 de noviembre, de reestructuración y resolución de entidades de crédito». Ley 8/2012, según este informe, dice en su preámbulo que «con el fin de aislar y dar salida en el mercado a los activos cuya integración en el balance de las entidades está lastrando la recuperación del crédito, en el Capítulo II se prevé la constitución de sociedades de capital a las que las entidades de crédito deberán aportar todos los inmuebles adjudicados o recibidos en pago de deudas relacionadas con el suelo para la promoción inmobiliaria y con las construcciones o promociones inmobiliarias. Para ello es preciso garantizar que su valoración resulte ajustada a la realidad del mercado así como la profesionalización de la gestión de las sociedades citadas». También según ese informe, «la aprobación de la Ley 9/2012 ''se enmarca en el programa de asistencia a España para la recapitalización del sector financiero, que nuestro país ha acordado en el seno del Eurogrupo y que se ha traducido, entre otros documentos, en la aprobación de un Memorando de Entendimiento''. Así, ''se prevé la posibilidad de constituir una sociedad de gestión de activos procedentes de la reestructuración bancaria, que se encargue de la gestión de aquellos activos problemáticos que deban serle transferidos por las entidades de crédito'' y ''la posibilidad de que el FROB ordene a la entidad de crédito correspondiente el traspaso de los activos problemáticos a una sociedad de gestión de activos''».

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

Por otro lado, el Abogado del Estado reseña que el Informe del Banco de España citado destaca que «la Comisión Europea señaló en el informe relativo a la tercera revisión del Programa [de asistencia financiera] … el potencial impacto negativo de iniciativas autonómicas de protección de los deudores hipotecarios para las actividades de la SAREB, tanto de forma directa (sanciones por inmuebles deshabitados) como indirecta (por el aumento de la incertidumbre que puede desincentivar las ofertas de potenciales compradores y deteriorar el valor de la cartera de activos de la SAREB)».

Además, valorando el impacto con la óptica de las competencias del Banco de España, dice dicho informe que «la aplicación de las medidas contenidas en la Ley Foral 24/2013 genera incertidumbre sobre el marco en el que las entidades de crédito o la propia SAREB podrán gestionar sus activos inmobiliarios. Ello es motivo de inquietud para esta Institución desde la perspectiva de sus responsabilidades supervisoras y de estabilidad financiera, por lo que pueda afectar a la evolución de los márgenes y de los resultados de las entidades en un entorno financiero tan complicado como el actual». Esta inquietud se concreta en los siguientes aspectos: a) «la Ley Foral 24/2013 tiene entre sus finalidades básicas la articulación de un mecanismo de protección frente a desahucios para aquellos ciudadanos en especiales circunstancias de exclusión. La consecución de dicho objetivo ya había motivado en su momento la aprobación por parte del Gobierno de los Reales Decretos-leyes 6/2012 y 27/2012, por los que se adoptaron una serie de medidas destinadas a proteger a los deudores hipotecarios sin recursos, modificados por la Ley 1/2013 … La coexistencia de dos regímenes (estatal y foral) con idéntica finalidad pero distinta articulación jurídica hace previsible que surjan conflictos de aplicación que pongan en *riesgo* tanto la deseable seguridad jurídica como la propia finalidad de protección perseguida por estas normas»; b) «la eventual aplicación de la norma foral resulta … preocupante … habida cuenta de los siguientes factores: (i) el plazo máximo de la expropiación forzosa del derecho de uso por razones de emergencia social en Navarra es de 5 años a contar desde la fecha del lanzamiento o desde que termine el plazo de suspensión prevista en la norma estatal; (ii) el importe de las sanciones de multa por infracciones muy graves es … de 30.001 hasta 300.000 €; (iii) existen supuestos adicionales de expropiación forzosa no ligados a circunstancias de emergencia social».

Por último, el segundo informe alude al impacto del artículo 7 recurrido en el sector bancario, resaltando la afectación al crédito hipotecario [«una expropiación temporal forzosa del uso de las viviendas obtenidas en garantía de créditos hipotecarios reduce la eficacia de la garantía para enjugar las pérdidas derivadas del impago del prestatario, con el efecto inmediato de la reducción en el valor de la deuda que podría recuperarse (efecto que dependería del importe del justiprecio a recibir por la entidad). Ello podría conllevar que las entidades exigieran mayores primas de riesgo para la concesión de préstamos hipotecarios en el futuro para compensar pérdidas esperadas mayores (debido a mayores pérdidas en caso de impago), lo que afectaría con especial intensidad a los hogares en situación económica más débil»] y al mercado de bonos hipotecarios («la medida podría también tener un impacto sobre las emisiones de cédulas hipotecarias y otros valores garantizados por préstamos hipotecarios debido al deterioro de la calidad de la garantía subyacente que dificultará la capacidad de financiación de las entidades de crédito»).

El informe de la SAREB, por su parte, abunda en el análisis que hace el Banco de España, al ser titular, en propiedad, de un importante número de viviendas radicadas en el territorio de la Comunidad Autónoma de Navarra, número que podría incrementarse, en el caso de realizarse las garantías inmobiliarias asociadas a los contratos de financiación traspasados, pues una parte importante de la cartera de SAREB está constituida por préstamos cuyo colateral está constituido asimismo por viviendas, que podrían ser susceptibles de ser calificadas como «viviendas deshabitadas»*,* habilitándose así la imposición de las correspondientes sanciones, con lo que el valor de la cartera de inmuebles traspasada a la SAREB se deteriorará gravemente.

f) El quinto motivo de impugnación aduce la infracción del principio de proporcionalidad, pues «no puede admitirse la constitucionalidad de la limitación impuesta en tanto las medidas restrictivas del derecho de propiedad en que se concreta no resultan indispensables al existir otras medidas más moderadas para subvenir a la situación de emergencia social que se trata de afrontar, ni tampoco resultan ponderadas o equilibradas al derivarse de las mismas más perjuicios sobre otros bienes o valores en conflicto que beneficios para el interés general».

2. Mediante providencia de 5 de noviembre de 2013 el Pleno, a propuesta de la Sección Tercera, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno y, en su representación y defensa, por el Abogado del Estado, contra los artículos 1 (por cuanto añade los arts. 42 *bis* –apartados segundo, cuarto, quinto y sexto·, 42 *ter,* 42 *quater,* 42 *quinquies* y 42 *sexies* a la Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del derecho a la vivienda en Navarra), 2 [por cuanto modifica el art. 52.2 a) de la citada Ley Foral 10/2010], 5 (por cuanto modifica el art. 66.1 de la Ley Foral 10/2010), 6 (por cuanto modifica el art. 72.2 de la Ley Foral 10/2010) y 7 (por cuanto añade la disposición adicional décima, apartados primero y segundo, a la Ley Foral 10/2010) de la Ley Foral 24/2013, de 2 de julio, de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda en Navarra; dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el artículo 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, así como al Gobierno y al Parlamento de Navarra, por conducto de sus Presidentes, al objeto de que, en el plazo de quince días, puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes; tener por invocado por el Presidente del Gobierno el artículo 161.2 de la Constitución, lo que, conforme dispone el artículo 30 LOTC, produce la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados, desde la fecha de interposición del recurso –14 de octubre de 2013– para las partes del proceso y desde el día en que aparezca publicada la suspensión en el «Boletín Oficial del Estado» para los terceros, lo que se comunicará a los Presidentes del Gobierno y del Parlamento de Navarra; y publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial de Navarra».

3. Mediante escrito registrado el día 20 de noviembre de 2013, el Presidente del Senado comunicó a este Tribunal el acuerdo de la Mesa de la Cámara en el sentido de darse por personada en el proceso, ofreciendo su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC. Idéntica comunicación efectuó el Presidente del Congreso de los Diputados el mismo día.

4. El asesor jurídico-Letrado de la Comunidad Foral de Navarra presentó sus alegaciones mediante escrito registrado el día 11 de diciembre de 2013, que, en extracto, son las siguientes:

a) La primera alegación se refiere al objeto del proceso y en ella se enfatiza que «la representación del Estado solo impugna de forma parcial la reforma de la Ley Foral 10/2010 del derecho a la vivienda en Navarra, de suerte que determinados preceptos no han sido recurridos, por considerar que en tales aspectos la Comunidad Foral de Navarra tiene competencia para su regulación y esta no incurre en infracción constitucional».

b) En la segunda alegación, que lleva por rúbrica «El derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada», esta parte sostiene que «la vivienda es un derecho de todos y constituye uno de los principales pilares del Estado social contemporáneo, por lo que la Constitución Española, en cuanto expresa el espíritu de la sociedad del momento, recoge esta sensibilidad y preocupación social», citando al efecto los artículos 47, 10, 128.1, 9.2 y 40.1 CE. Reconoce que, en razón de la ubicación del artículo 47 CE, el derecho a una vivienda digna no es un derecho fundamental sino un principio rector, pero al mismo tiempo advierte que estos no son meras declaraciones de propósitos sino verdaderas proposiciones vinculantes (STC 233/2007, de 5 de noviembre), habiendo el Alto Tribunal dado virtualidad a este concreto principio rector en las SSTC 158/1993, de 6 de mayo, FJ 3 b), y 89/1994, de 17 de marzo, FJ 5. Afirma, además, que, de acuerdo al artículo 10.2 CE, este Tribunal ha de tener presente que la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 25), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 11.1) y la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (arts. 7 y 34.3) reconocen este derecho y otros de los que este es instrumental. En fin, las SSTEDH de 21 de septiembre de 2010 (asunto *Kay y otros c. Reino Unido*) y de 17 de octubre de 2013 (asunto *Winterstein y otros c. Francia*) aluden al importante papel de la vivienda en las políticas de bienestar y económicas de las sociedades modernas en relación al artículo 8 del Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

c) Expone, en tercer lugar, el significado y justificación de la ley impugnada, argumentando que, según su exposición de motivos, parte de que, al tiempo que existe un enorme parque de viviendas vacías o sin uso habitacional, numerosas personas no pueden hacer realidad su derecho a la vivienda e incluso en algunos casos se ven privados de ella ante la falta o disminución de sus recursos por la persistente crisis económica que, entre otras cosas, ha originado un elevado desempleo. La Ley Foral 24/2013, para hacer frente a esta realidad, fija medidas para promover la efectividad del derecho de todos a una vivienda en ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 44.1 («Navarra tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: 1. Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda») y art. 48 de la Ley Orgánica de reintegración y amejoramiento del régimen foral de Navarra: LORAFNA («1. Navarra tiene competencia exclusiva en materia de Derecho Civil Foral»).

d) En la cuarta alegación coexisten tres argumentos. Esta parte sostiene que la demanda confunde las condiciones básicas *ex* artículo 149.1.1 CE con el contenido esencial del derecho de propiedad [STC 61/1997, FJ 7 a)] y, a mayor abundamiento, que las normas impugnadas no infringen el contenido esencial del derecho de propiedad. Recuerda en cuanto a esto último, de un lado, que «se rebasa o desconoce el contenido esencial cuando el derecho queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de la necesaria protección» (STC 11/1981, de 8 de abril) y, de otro, que, según la STC 37/1987, FJ 2, «debe ser rechazada la idea de que la previsión legal de restricciones a las otrora tendencialmente ilimitadas facultades de uso, disfrute, consumo y disposición o la imposición de deberes positivos al propietario hagan irreconocible el derecho de propiedad como perteneciente al tipo constitucionalmente descrito». Y en esta misma línea niega que «la previsión de actuaciones expropiatorias puedan tampoco identificarse con una eventual desnaturalización del derecho de propiedad de la vivienda puesto que, como también ha señalado el Tribunal Constitucional, la contemplación de actuaciones expropiatorias de las facultades de uso y disfrute no supone una infracción del contenido esencial de la propiedad privada (STC 37/1987, FJ 4)».

Por otra parte, razona, con apoyo en las SSTC 37/1987 y 194/1994, que las normas recurridas no han vulnerado el artículo 149.1.1 CE. Este título competencial no habilita para hacer una regulación uniforme de la propiedad privada y su función social, ni para regular cualquier circunstancia que, de forma más o menos directa, pueda incidir sobre la igualdad en el ejercicio del derecho, ni su invocación puede impedir que la Comunidad Foral establezca en su territorio las disposiciones singulares en las que se proyecte una cierta política en materia de vivienda.

Tampoco las normas recurridas habrían vulnerado el artículo 149.1.8 CE ya que la delimitación concreta del contenido del derecho de propiedad no se opera sólo en la ley civil, sino también en aquellas leyes que cuidan de los intereses públicos a los que se vincula la propiedad privada, por lo que si la Comunidad Foral de Navarra es titular de una competencia específica para legislar en materia de vivienda (art. 44.1 LORAFNA) dicha competencia incluye la posibilidad de legislar asimismo sobre la propiedad de la vivienda y su función social. Subsidiariamente, el título competencial estatal 149.1.8 CE lo es «sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde exista» y la Comunidad Foral de Navarra tiene competencia histórica y exclusiva en materia de Derecho civil foral (art. 48 LORAFNA), lo que se refleja en el Libro Fuero Nuevo o Compilación del Derecho civil foral de Navarra, cuyo libro III versa sobre los bienes, regulando en su título I la propiedad y posesión de las cosas (leyes 346 y siguientes).

e) Esta parte rechaza, en su quinta alegación, que los artículos 42 *bis* y 42 *ter* infrinjan el principio de culpabilidad que recogen los artículos 25 CE y 130 LPC, tanto porque las personas físicas y jurídicas son responsables en el ámbito administrativo sancionador «aun a título de simple inobservancia», como porque los criterios de no habitación que prevén «constituyen meros indicios que habrán de ponderarse en un procedimiento contradictorio a desarrollar de acuerdo con lo establecido en la normativa básica de procedimiento administrativo (apartado sexto del art. 42 *bis*), por lo que precisará del cumplimiento de todas las garantías de la persona interesada y en particular los derechos de alegación y audiencia en los que podrá aportar cuantos documentos y pruebas estime convenientes y alegar cuanto considere oportuno para sus intereses». Se opone, también dentro de la quinta alegación, a que tales normas lesionen el principio de interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE) porque la Ley Foral impugnada, al tratar de asegurar efectivamente el derecho a la vivienda reconocido en el artículo 47 CE y con ello la dignidad de la persona, se conecta precisamente con el valor justicia y persigue realizar el mandato de igualdad real y efectiva establecido en el artículo 9.2 CE, así como materializar otros bienes constitucionalmente protegidos como que toda la riqueza nacional sirva al interés general (art. 128.1 CE), con lo que no le falta una finalidad razonable.

f) Afirma esta parte, en la alegación sexta, que las normas sancionadoras y las relativas a la expropiación-sanción, por distinguir entre personas físicas y jurídicas, y la disposición adicional décima, por hacerlo entre entidades de crédito y otras personas jurídicas, obedecen a una justificación objetiva y razonable, con lo que respetan los artículos 14 y 9.3 CE. La propia exposición de motivos expresa la razón que, a su juicio, justifica el distinto trato, al decir que «entre las distintas formas de desocupación de viviendas merece un mayor reproche la del conjunto de viviendas que son propiedad, en sus diferentes formas, de personas jurídicas, en especial, entidades financieras y sus filiales inmobiliarias, entidades de gestión de activos, incluidos los procedentes de la reestructuración bancaria, y entidades inmobiliarias, siendo, además, supuestos de importancia cuantitativa. La notoriedad de la utilización de las viviendas como bien de inversión que se predica en las personas jurídicas, frente al natural ejercicio del derecho a la vivienda propio de las personas físicas sustancia, junto a otros de índole económica y social, un elemento diferenciador que cualifica el incumplimiento por las personas jurídicas titulares del deber de dar efectivo destino habitacional a las viviendas».

g) Según la alegación séptima de este escrito, «es claro que la Ley Foral impugnada –y en concreto la nueva disposición adicional décima de la Ley Foral 10/2010– no afecta al equilibrio general de la economía y solo guarda una relación muy lejana e indirecta con el sector financiero, con el mercado de cédulas y bonos hipotecarios y con el crédito hipotecario», con lo que no invaden el ámbito competencial que los artículos 149.1.11 y 13 reserva al Estado. Expone varios argumentos en su apoyo: a) el recurso y los informes aportados se fundan en aseveraciones genéricas sin fundamento real o científico alguno; b) se magnifica el alcance de las medidas. Resulta del informe emitido por el Colegio de Registradores de España en abril de 2012 que, aun cuando las ejecuciones hipotecarias suponen un grave problema social, desde la perspectiva del mercado hipotecario y las cifras macroeconómicas se trata de un problema menor; c) la incertidumbre a la que aluden es un elemento normal en el mercado, derivado en particular del riesgo regulatorio propio de su actividad; d) «el deterioro de los activos inmobiliarios ha obedecido y obedece a otras causas» y e) «otros Estados miembros de la Unión Europea (destacadamente, Dinamarca, Francia, Gran Bretaña, Holanda y Suecia) disponen de normas que persiguen la ocupación de viviendas vacías procurando la función social de la propiedad, sin que ello haya acarreado ninguno de los graves y perniciosos efectos señalados de adverso».

Esta parte agrega otras razones para rechazar este motivo de impugnación: a) la demanda no realiza ningún esfuerzo argumentativo en orden a fundamentar respecto de todos y cada uno de los preceptos recurridos la pretendida vulneración; b) tampoco señala norma alguna que incluya las bases que hayan sido vulneradas por las normas impugnadas; c) debe tenerse presente «la doctrina constitucional a cuyo tenor tales competencias no pueden entenderse en sentido extensivo que vacíe el campo asignado a las Comunidades Autónomas y han de conciliarse con las competencias autonómicas» (SSTC 29/1986 y 112/2013).

h) La alegación octava expone que los fines de garantía del derecho a la vivienda y reducción del stock de viviendas vacías no se han podido satisfacer de forma plena ni suficiente con las medidas previamente existentes, lo que ha exigido medidas complementarias como las fijadas en la Ley Foral 24/2013, imprescindibles en razón del drama social existente para evitar la pérdida de vivienda y las situaciones de exclusión social consiguientes, lo que conecta estas medidas con valores del máximo rango como la dignidad de la persona.

5. La Letrada del Parlamento de Navarra presentó sus alegaciones mediante escrito registrado el día 12 de diciembre de 2013, que son de un modo extractado las siguientes:

a) Sobre la correcta delimitación del objeto del recurso, alega esta parte, «debe ponerse de manifiesto la incongruencia de la representación del Estado a la hora de impugnar los artículos 42 *quater,quinquies* y *sexies*, habida cuenta que el alto cuerpo consultivo del Estado, en su dictamen sobre el que descansa parte de la argumentación del recurso, no considera que los mencionados preceptos vulneren precepto constitucional alguno», lo que es relevante porque, a su juicio, si bien la solicitud de emisión del dictamen no es con carácter general presupuesto procesal de la admisión del recurso, el dictamen que se dicte acota el objeto de la impugnación.

b) Frente al primer motivo de impugnación, la referida Letrada sostiene que la Ley Foral 24/2013 integra el destino habitacional entre los deberes inherentes al derecho de propiedad de la vivienda en Navarra y que asocia ciertas consecuencias al incumplimiento de ese deber, pero esta innovación, a su juicio, no desconoce el contenido esencial del derecho porque «se realiza por la Comunidad Foral en ejercicio de sus competencias en materia de vivienda, para remover los obstáculos que dificultan la plena efectividad del derecho a la vivienda, y sin que ello suponga vulneración del derecho de propiedad reconocido en el art. 33 CE, ni a su contenido esencial». Considera que así se desprende de la STC 37/1987 y argumenta que tales previsiones legales tampoco lesionan el artículo 149.1.1 CE. También rechaza que vulneren el artículo 149.1.8 CE, pues «lo que se pretende es regular el derecho de propiedad de la vivienda de acuerdo con su función social al amparo de lo dispuesto en el art. 33.2 CE, en similares términos al asunto contemplado en la STC 37/1987, que considera que la función social de la propiedad no es algo que derive sustancialmente de una regulación unitaria del derecho de propiedad, puesto que la dimensión institucional del citado derecho no puede desligarse de la regulación de los concretos intereses generales que imponen una delimitación especifica de su contenido».

c) En cuanto al segundo motivo del recurso, esta parte afirma que los artículos 42 *bis* y 42 *ter* no desconocen ni el principio de culpabilidad (pues el hecho constitutivo de la infracción –no dar habitación a la vivienda– se realiza conscientemente por acción u omisión y en el caso de las personas jurídicas puede imputarse a las personas físicas que integran los correspondientes organismos rectores o de dirección), ni el de presunción de inocencia (pues este es compatible con el empleo de pruebas indiciarias siempre que cumplan ciertos requisitos –SSTC 174/1985, 175/1985 y 229/1988– y porque los indicios previstos en el artículo 42 *ter* solo dan lugar a la incoación del procedimiento de declaración de vivienda deshabitada, dentro del cual cabe aportar o proponer pruebas que los desvirtúen), ni tampoco puede estimarse la alegada arbitrariedad (art. 9.3 CE), pues esta ni siquiera se razona con el detalle exigido por la doctrina constitucional cuando se invocan conceptos tan generales (STC 49/2008).

d) Solicita también que se rechace el tercer motivo del recurso porque, en su opinión, la diferencia de trato entre personas físicas y jurídicas, y dentro de estas entre entidades de crédito y el resto de personas jurídicas, no incurre ni en arbitrariedad (art. 9.3 CE), pues la alegación no se razona con el detalle que exige la doctrina referida, ni en desigualdad injustificada (art. 14 CE).

e) Respecto a la vulneración de los apartados 11 y 13 del artículo 149.1 CE, expone que los artículos recurridos ni modifican, directa o indirectamente, la normativa estatal dictada en virtud de esos títulos competenciales, ni tienen un efecto relevante y significativo en la actividad económica general, en especial sobre el crédito hipotecario y el mercado de cédulas hipotecarias, no aportando la demanda más que previsiones y suposiciones acerca de los posibles impactos.

f) Por último, la Letrada del Parlamento entiende que el principio de proporcionalidad no ha sido lesionado, pues la modificación legislativa es realmente necesaria, ya que el legislador foral, en uso de sus competencias, juzga que la actual situación exige una actuación urgente y extraordinaria habida cuenta de la naturaleza de los derechos fundamentales en juego, y resulta evidente que es mayor el beneficio para el interés general que supone contribuir a la efectividad del derecho a una vivienda que los perjuicios sobre otros bienes o valores que puedan estar en conflicto, los cuales a pesar de alegarse por el recurrente no se concretan.

6. El Pleno acordó, mediante providencia de 16 de diciembre de 2013, oír a las partes por plazo de cinco días respecto las solicitudes que formulan los otrosíes de los escritos del Asesor Jurídico-Letrado de la Comunidad Foral de Navarra y de la Letrada del Parlamento de Navarra sobre levantamiento de la suspensión de la ley recurrida. Evacuaron este traslado el Abogado del Estado, mediante escrito de 23 de diciembre de 2013, y la Letrada del Parlamento de Navarra, mediante escrito de 27 de diciembre de 2013, en los términos que constan en las actuaciones.

El Pleno acordó, mediante el ATC 69/2014, de 10 de marzo, mantener la suspensión de los artículos 1 [por cuanto añade los artículos 42 *bis* –apartados segundo, cuarto, quinto y sexto–, 42 *ter,* 42 *quater,* 42 *quinquies* y 42 *sexies* a la Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del derecho a la vivienda en Navarra], 2 [por cuanto modifica el artículo 52.2 a) de la Ley Foral 10/2010], 5 [por cuanto modifica el artículo 66.1 de la Ley Foral 10/2010], 6 [por cuanto modifica el artículo 72.2 de la Ley Foral 10/2010)] y 7 (por cuanto añade la disposición adicional décima, apartados primero y segundo, a la Ley Foral 10/2010) de la Ley Foral 24/2013, de 2 de julio, de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda en Navarra.

7. Mediante providencia de 20 de febrero se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 22 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente proceso constitucional tiene por objeto resolver el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra los artículos 42 *bis* –apartados segundo, cuarto, quinto y sexto–, 42 *ter,* 42 *quater,* 42 *quinquies*, 42 *sexies*, 52.2 a), 66.1, 72.2 y la disposición adicional décima –apartados primero y segundo– de la Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del derecho a la vivienda en Navarra, todos ellos en la redacción dada por la Ley Foral 24/2013, de 2 de julio, de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda en Navarra.

La demanda impugna los artículos 42 *bis* –apartados segundo, cuarto, quinto y sexto–, 42 *ter,* 42 *quater,* 42 *quinquies*, 42 *sexies*, 52.2 a), 66.1 y 72.2 por vulnerar las cláusulas 1 y 8 del artículo 149.1 CE en relación con el artículo 33 CE. Alega también que los artículos 42 *bis* –apartados segundo, cuarto, 5 quinto y sexto– y 42 *ter* desconocen los principios de presunción de inocencia y culpabilidad (arts. 25 CE *sic* y 130 de la Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común: LPC) y el de interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE). Sostiene, adicionalmente, que incurren en discriminación arbitraria (art. 14 y 9.3 CE) los preceptos que asocian consecuencias sancionadoras al incumplimiento del deber de ocupación efectiva de la vivienda solo respecto de las personas jurídicas, así como la disposición adicional décima en la medida que la expropiación de uso que regula solo se prevé para un tipo de personas jurídicas con exclusión de cualesquiera otras. En fin, argumenta que todos los preceptos indicados invaden las competencias atribuidas al Estado por los números 11 y 13 del artículo 149.1 CE e infringen el principio de proporcionalidad.

El Asesor Jurídico-Letrado de la Comunidad Foral de Navarra y la Letrada del Parlamento de Navarra se oponen a los motivos que sustentan este recurso y, en consecuencia, solicitan su desestimación íntegra. Esta última, además, objeta que los artículos 42 *quater,* artículo 42 *quinquies* y artículo 42 *sexies* formen parte del objeto de este proceso «habida cuenta que el alto cuerpo consultivo del Estado, en su dictamen sobre el que descansa parte de la argumentación del recurso, no considera que los mencionados preceptos vulneren precepto constitucional alguno».

2. Es necesario hacer ciertas precisiones de índole procesal. La primera es que el hecho de que con posterioridad a la interposición del recurso varias normas hayan modificado con diverso alcance la Ley Foral 10/2010 (concretamente la Ley Foral 38/2013, de 28 de diciembre; la Ley Foral 27/2014, de 24 de diciembre; la Ley Foral 22/2016, de 21 de diciembre, y el Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio) carece de toda influencia en la delimitación del objeto de este proceso constitucional porque ninguna de esas alteraciones afectan a los preceptos impugnados.

En cuanto a la normativa estatal invocada como parámetro para examinar si los preceptos recurridos invaden las competencias atribuidas al Estado *ex* artículo 149.1.13 CE, se tendrá en cuenta el artículo 1 de la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social, en la redacción que sea conforme con la doctrina constitucional acerca del *ius superveniens* en los recursos de inconstitucionalidad (por todas, STC 5/2015, de 22 de enero). Dicha redacción ha sido alterada varias veces: Primero, en virtud de la modificación parcial operada por el artículo 3 del Real Decreto-ley 1/2015, de 27 de febrero, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social, convertido después en la Ley 25/2015, de 28 de julio. Después, el Real Decreto-ley 5/2017, de 17 de marzo, ha dado nueva redacción a los apartados primero y segundo del artículo 1 de la Ley 1/2013, que es el texto vigente. En cambio, la disposición adicional primera de la Ley 1/2013, por la que se encomienda al Gobierno la creación de un fondo social de viviendas, no ha sido alterada en su contenido sustancial por la nueva redacción que le da la disposición final cuarta de la Ley 9/2015, de 25 de mayo y ha mantenido sustancialmente su contenido originario.

Respecto a la regulación estatal de la sociedad de gestión de activos procedentes de entidades de crédito sujetas a procesos de reestructuración (SAREB), y de acuerdo con la misma doctrina del *ius superveniens*, debe indicarse que los artículos 35 a 38 de la Ley 9/2012, de 14 de noviembre, han sido sustituidos por los artículos 28 a 30 de la Ley 11/2015, de 18 de junio, de recuperación y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión. Esa sustitución no afecta en cambio a la disposición adicional séptima de la Ley 9/2012, por la que se crea la SAREB, que se mantiene vigente de acuerdo con la disposición derogatoria de la Ley 11/2015. Se tendrá en cuenta, si fuere necesario, que el apartado 10 c) de dicha disposición ha sido modificado por el artículo 2 del Real Decreto-ley 4/2016, de 2 de diciembre.

3. Hechas estas precisiones, corresponde dar respuesta al óbice procesal formulado por la Letrada del Parlamento. Es cierto que el artículo 22.6 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, tras su reforma mediante Ley Orgánica 3/2004, de 28 de diciembre, dispone que la comisión permanente del Consejo de Estado deberá ser consultada sobre la «impugnación de las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas ante el Tribunal Constitucional, con carácter previo a la interposición del recurso». Sin embargo, no es predicable una función de delimitación del dictamen evacuado por el Consejo de Estado, en el sentido de que impida que se incluya en un recurso de inconstitucionalidad uno o varios preceptos respecto de los que el alto cuerpo consultivo ha sido consultado y ha declarado que no halla en ellos razón para impugnarlos, pues el órgano que tiene asignada constitucionalmente la facultad de interponer un recurso de inconstitucionalidad es el Presidente del Gobierno y no el Consejo de Estado, a lo que se une que por regla general la naturaleza de la actividad de este es de signo meramente consultivo y no vinculante.

En todo caso, como hemos reiterado en otras ocasiones, «este Tribunal, a la hora de admitir o inadmitir los recursos de inconstitucionalidad, debe regirse únicamente por su propia Ley Orgánica. En procesos como el presente, la norma que determina los requisitos que deben concurrir para la admisión del recurso es el art. 33 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), que no supedita la admisión del recurso de inconstitucionalidad contra una norma autonómica a que dicho informe del Consejo de Estado haya sido emitido o se emita en un momento posterior» (por todas STC 210/2012, de 14 de noviembre), ni mucho menos, cabe añadir ahora, a que dicho informe sea favorable a la interposición del recurso de inconstitucionalidad.

4. La Ley Foral 24/2013 añade a la Ley Foral 10/2010 un nuevo título V *bis*, rubricado «De los instrumentos administrativos para evitar la existencia de viviendas deshabitadas». En él se regula lo que se entiende «a los efectos del presente título» por vivienda deshabitada (arts. 42 *bis* y *ter*), el procedimiento para declarar dicha situación (42 *quater* y *quinquies*), el registro correspondiente (42 *sexies*) y, en fin, «las actuaciones de fomento para evitar la existencia de viviendas deshabitadas» (art. 42 *septies*).

La Ley Foral 24/2013 también introduce modificaciones en el título VI de la Ley Foral 10/2010. Prevé en su capítulo II («Expropiación forzosa») un nuevo artículo 52.2 a): «se podrá considerar causa justificativa de expropiación forzosa por incumplimiento de la función social de la propiedad: a) Mantener una vivienda deshabitada en los casos en que constituye infracción sancionable en virtud de la presente Ley Foral y no haber cumplido en el plazo concedido al efecto el requerimiento para poner fin a tal situación».

Las otras dos alteraciones realizadas por Ley Foral 24/2013 en el título VI de la Ley Foral 10/2010 afectan a su capítulo III («Inspección, defensa y restauración de la legalidad y régimen sancionador»), en el que se distinguen claramente: a) las actuaciones orientadas a restaurar la legalidad, entre las que se regulan, entre otras medidas, actuaciones de inspección, requerimientos de restablecimiento de la legalidad y multas coercitivas (arts. 57 a 62); y b) el régimen sancionador, que se escinde a su vez en infracciones (arts. 63 a 66), sanciones (art. 67) y reglas de procedimiento (arts. 68 a 74). Resulta, por tanto, que la nueva redacción impugnada de los artículos 66.1 y 72.2 se incardina en la regulación del régimen sancionador.

Se impugna, por último, la adición a la Ley Foral 10/2010 de la disposición adicional décima, en cuanto a sus dos primeros párrafos, cuya dicción es la siguiente:

«1. Se declara de interés social la cobertura de necesidad de vivienda de las personas en especiales circunstancias de emergencia social incursas en procedimientos de desahucio por ejecución hipotecaria, a efectos de expropiación forzosa del uso de la vivienda objeto del mismo por un plazo máximo de cinco años a contar desde la fecha del lanzamiento acordado por el órgano jurisdiccional competente o, en su caso, desde que finalice el plazo de suspensión del lanzamiento establecido por Real Decreto-ley 27/2012, de 15 de noviembre.

2. Esta Ley Foral será de aplicación a las viviendas incursas en procedimientos de desahucio instados por entidades financieras, o sus filiales inmobiliarias o entidades de gestión de activos, en los cuales resulte adjudicatario del remate una entidad financiera, o sus filiales inmobiliarias o entidades de gestión de activos y todo ello sin perjuicio de lo dispuesto en la normativa básica estatal.»

5. El primer motivo de impugnación es de índole competencial y se dirige contra los artículos 42 *bis* –apartados segundo, cuarto, quinto y sexto–, 42 *ter* a 42 *sexies*, 52.2 a), 66.1, 72.2 de la Ley Foral 10/2010, en la redacción que les da la Ley Foral 24/2013. El Abogado del Estado sostiene que los citados preceptos disponen, aunque sea de un modo tácito, que el deber de destinar la vivienda de modo efectivo a habitación integra el contenido esencial del derecho de propiedad sobre la misma como manifestación de su función social. Y de modo complementario añade que «no puede integrarse el contenido esencial del derecho de propiedad desde las competencias sectoriales de vivienda ni de urbanismo, al menos cuando se esté afectando a la regulación de las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes», añadiendo que este ámbito está reservado al Estado por los apartados primero y octavo del artículo 149.1 en relación con el artículo 33 CE.

Se trata, por tanto, de una impugnación estrictamente competencial. Aunque el recurso cita el artículo 33 CE y usa la expresión «contenido esencial», no mantiene en ningún momento que imponer un deber de ocupación efectiva al propietario de la vivienda desvirtúe el derecho de propiedad hasta hacerlo irreconocible como tal institución. La alusión al artículo 33 CE, por el contrario, tiene por objeto, en la argumentación de la demanda, destacar que las normas recurridas afectan, a su juicio, a una institución civil que se reconoce en el artículo 33 CE como derecho constitucional, lo que se recuerda por el efecto que esta circunstancia pudiera tener en la determinación del alcance de los títulos competenciales invocados y en su aplicación al caso.

El reproche de inconstitucionalidad así formulado exige previamente determinar el contenido normativo de los preceptos impugnados, y en particular decidir si en realidad establecen el deber de ocupación efectiva de la vivienda a que alude el Abogado del Estado como premisa de su argumento. Analizaremos, primero, los preceptos impugnados relativos a la declaración de una vivienda como deshabitada y, después, el resto de los preceptos recurridos.

La Ley Foral 24/2013 introduce en la Ley Foral 10/2010 un título V *bis* rubricado «De los instrumentos administrativos para evitar la existencia de viviendas deshabitadas», que contiene los artículos 42 *bis* a 42 *septies*. De este modo, los conceptos e instituciones regulados en los artículos 42 *bis* a 42 *sexies* han de entenderse en función de la política de fomento en materia de vivienda que disciplina el artículo 42 *septies*. Esta interpretación guiada por la ubicación sistemática de estos preceptos se confirma por el hecho de que el artículo 42 *bis*.1 se encabece señalando que la definición de vivienda que realiza es «a los efectos del presente título».

Ello supone que el destino efectivo de la vivienda al uso residencial, al que se refiere expresamente el artículo 42 *bis*.2 y al que sirven el resto de previsiones impugnadas de los artículos 42 *bis* a 42 *sexies*, no es un deber del propietario sino un objetivo que persigue el poder público mediante su política de vivienda (en parecidos términos, la STC 93/2015, de 14 de mayo, FJ 13). Una mención específica merece el apartado segundo del artículo 42 *bis*. Es cierto que presume «que la vivienda no está habitada cuando no se destine efectivamente al uso residencial previsto por el ordenamiento jurídico», pero esta referencia, en el contexto normativo que hemos descrito, no puede entenderse como el corolario de un deber de destinar efectivamente la vivienda a un uso habitacional, sino como la mera constatación fáctica de que la vivienda no está habitada efectivamente (en parecidos términos, la STC 93/2015, FJ 13).

Debemos concluir, a partir de tales razones, que los artículos 42 *bis* –apartados segundo, cuarto, quinto y sexto– y 42 *ter* a 42 *sexies* de la Ley Foral 10/2010, en la redacción que les da la Ley Foral 24/2013, no prevén, ni siquiera de un modo tácito, que el deber de destinar la vivienda de un modo efectivo a habitación forme parte del contenido esencial de ese tipo de derecho de propiedad como manifestación de su función social. Rechazamos, por tanto, la premisa del argumento con el que el Abogado del Estado sostiene que estos preceptos han invadido el espacio competencial reservado al Estado por el artículo 149.1.1 y 8 CE, lo que nos conduce necesariamente a desestimar esta impugnación en relación a ellos.

6. Por su lado, los artículos 52.2 a), 66.1 y 72.2 de la Ley Foral 10/2010, en la redacción dada por la Ley Foral 24/2013, señalan distintas consecuencias que puede comportar para las personas jurídicas el no dar efectiva habitación a una vivienda de su titularidad, a saber:

«Artículo 52. Causas de expropiación.

…

2. Asimismo, se podrá considerar causa justificativa de expropiación forzosa por incumplimiento de la función social de la propiedad:

a) Mantener una vivienda deshabitada en los casos en que constituye infracción sancionable en virtud de la presente Ley Foral y no haber cumplido en el plazo concedido al efecto el requerimiento para poner fin a tal situación.»

«Artículo 66. Infracciones muy graves.

Son infracciones muy graves:

1. No dar efectiva habitación a la vivienda en los términos establecidos en esta Ley Foral durante dos años siempre que el titular de la misma sea una persona jurídica, bien en régimen de pleno dominio, bien como titular de una participación mayoritaria en un condominio sobre la misma. Igual determinación rige para las sociedades irregulares.»

«Artículo 72. Medidas en relación a viviendas deshabitadas.

…

2. Cuando la infracción muy grave relativa a no dar efectiva habitación a la vivienda en los términos establecidos en esta Ley Foral no haya sido sancionada con expropiación, en todo caso se requerirá a la entidad titular para que ponga fin a tal situación en plazo máximo de seis meses, con apercibimiento de que en caso contrario se impondrán multas coercitivas o de que podrá iniciarse un procedimiento expropiatorio del uso de la vivienda.»

La literalidad de estos preceptos no establece como tal un deber del propietario de una vivienda de destinarla efectivamente al uso residencial, como tampoco lo hace ninguna otra disposición de esta ley, pero el contenido normativo de los preceptos legales no se determina solo ni principalmente conforme a un criterio hermenéutico de estricta literalidad. De hecho, es doctrina constitucional consolidada que «las exposiciones [de motivos] de las leyes... sin prescribir efectos jurídicamente obligados y carecer, por ello, del valor preceptivo propio de las normas de Derecho, tienen un valor jurídicamente cualificado como pauta de interpretación de tales normas» (por todas, STC 31/2010, de 28 de junio).

El preámbulo de la Ley Foral 24/2013 afirma que «siendo, en este caso, finalidad propia de la vivienda la de propiciar la posibilidad de dar cumplimiento al derecho a disponer de un techo, bajo el que las personas puedan desarrollarse con normalidad dentro de la sociedad, su desocupación representa el mayor exponente del incumplimiento de la finalidad del bien y por tanto de su función social. Con la presente modificación legal se pretende mejorar la definición de la función social de la propiedad de la vivienda y de las consecuencias del incumplimiento de dicha función». Luego, precisando las consecuencias de ese incumplimiento, dice que «entre las distintas formas de desocupación de viviendas merece un mayor reproche la del conjunto de viviendas que son propiedad, en sus diferentes formas, de personas jurídicas... La notoriedad de la utilización de las viviendas como bien de inversión que se predica en las personas jurídicas, frente al natural ejercicio del derecho a la vivienda propio de las personas físicas sustancia, junto a otros de índole económica y social, un elemento diferenciador que cualifica el incumplimiento por las personas jurídicas titulares del deber de dar efectivo destino habitacional a las viviendas».

Esta Ley Foral 24/2013, por tanto, define la función social de la propiedad sobre viviendas, que se concreta en el deber de destinarla efectivamente a habitación independientemente de quien sea el titular, y prevé las consecuencias de su incumplimiento, que son más gravosas cuando el titular de la vivienda es una persona jurídica. Este planteamiento, que distingue entre el deber de ocupar efectivamente la vivienda, que se impone a todos los propietarios, y las consecuencias de su incumplimiento, que tienen mayor calado cuando el titular es una persona jurídica, aparece confirmado en la parte dispositiva de la ley por el artículo 42 *bis* en su apartado quinto: «en orden al ejercicio de la potestad sancionadora regulada en esta Ley Foral solo se considerará vivienda deshabitada aquella cuya titularidad corresponda a una persona jurídica».

A la luz de lo razonado, procede afirmar que los artículos 52.2 a), 66.1 y 72.2 imponen que el propietario de vivienda la destine efectivamente a uso habitacional y, además, prevén las consecuencias que conlleva no hacerlo cuando el titular es una persona jurídica y se dan las circunstancias que cada uno de ellos contempla.

7. Debemos valorar ahora si los artículos 52.2 a), 66.1 y 72.2, al imponer como manifestación de la función social de la vivienda que su titular haya de darle efectiva habitación, invaden las competencias que al Estado reservan las cláusulas 1 y 8 del artículo 149.1 CE.

Tratándose de la definición de la función social del derecho de propiedad, el punto de partida ha de ser la doctrina constitucional establecida en la STC 37/1987, de 26 de marzo, según la cual «la incorporación de una vertiente institucional al derecho de propiedad privada hace que la función social que este derecho debe satisfacer no es ni puede ser igual en relación con todo tipo de bienes... [E]sa dimensión institucional del derecho de propiedad privada no puede desligarse de la regulación de los concretos intereses generales que imponen una delimitación específica de su contenido. En consecuencia, corresponde a quien tiene atribuida la tutela de tales intereses –o, lo que es lo mismo, la competencia en relación con cada materia que pueda incidir sobre el contenido de la propiedad– establecer, en el marco de la Constitución, las limitaciones y deberes inherentes a la función social de cada tipo de propiedad».

Esta doctrina supone, en segundo lugar, en cuanto a cómo debe ejercitar esta competencia aquel poder público a quien le corresponda, que, aun cuando la atención de las concretas exigencias sociales que imponen una delimitación específica del derecho de propiedad de un cierto tipo de bienes sea competencia de una Comunidad Autónoma, y en consecuencia corresponda a esta, en principio, la disciplina de la función social de ese derecho de propiedad, no necesariamente la concreta regulación que haga de esa función social será constitucional, pues claramente el Tribunal precisó que a quien tenga atribuida la tutela de tales intereses le corresponderá «establecer, en el marco de la Constitución, las limitaciones y deberes inherentes a la función social de cada tipo de propiedad» (STC 37/1987).

El presente caso se reconduce a este supuesto, pues la Comunidad Autónoma de Navarra tiene atribuida estatutariamente la materia de vivienda (art. 44.1 de la Ley Orgánica de reintegración y amejoramiento del régimen foral de Navarra: LORAFNA), por lo que, como conclusión de este análisis, debemos declarar que es competente para incidir, mediante regulaciones orientadas a atender los intereses generales relacionados con la garantía a los ciudadanos del disfrute de una vivienda digna, en la delimitación del derecho de propiedad, concretamente en la definición de su función social. Ahora bien, como hemos indicado, el establecimiento por el legislador competente de los deberes inherentes a la función social de un tipo de propiedad debe realizarse «en el marco de la Constitución». Esta cuestión es la que se examina por este Tribunal en el siguiente fundamento jurídico.

8. El Abogado del Estado aduce que el legislador foral, en esta tarea de ordenar la función social del derecho de propiedad sobre viviendas, ha excedido al marco constitucional.

a) Alega, en primer lugar, que ha traspasado el límite constitucional constituido por el artículo 149.1.1 CE, pues, al imponer como una manifestación de esta función social el deber de destinar la vivienda efectivamente a uso habitacional, introduce diferencias en el ejercicio de este derecho constitucional que afectan a aspectos estructurales del mismo, dando lugar así a una desigualdad esencial en dicho ejercicio, que desconocería el mandato contenido en el artículo 149.1.1 CE.

Para resolver esta cuestión debemos partir de las notas con que la doctrina constitucional ha caracterizado la intervención de la legislación estatal *ex* artículo 149.1.1 CE, destacando entre ellas que «en tanto que esa legislación estatal no se haya dictado, resultará sumamente difícil atribuir a la legislación autonómica una invasión competencial, ya que el artículo 149.1.1 CE, más que delimitar un ámbito material excluyente de toda intervención de las Comunidades Autónomas, lo que contiene es una habilitación para que el Estado condicione –mediante, precisamente, el establecimiento de unas ‘‘condiciones básicas’’ uniformes– el ejercicio de esas competencias autonómicas con el objeto de garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes constitucionales» (SSTC 173/1998, de 23 de julio, FJ 9, 178/2004, de 21 de octubre, FJ 7), lo que convierte el enjuiciamiento de una ley autonómica a la luz del artículo 149.1.1 CE en un análisis de constitucionalidad mediata (STC 94/2014, de 12 de junio), que comienza con la identificación de la ley estatal que, dictada en ejercicio de la competencia atribuida por el artículo 149.1.1 CE, va a operar como parámetro de constitucionalidad.

El Abogado del Estado no precisa en sus alegaciones que el legislador estatal haya dictado, para asegurar una cierta igualdad en el ejercicio del derecho constitucional a la propiedad privada, una norma que reserve al propietario de viviendas (o de edificaciones en general) la decisión de tenerlas permanentemente habitadas. No habiendo el legislador estatal ejercido la habilitación que el artículo 149.1.1 CE le otorga, resulta necesario afirmar que el legislador autonómico en materia de vivienda, en el momento en que realizamos este enjuiciamiento, no encuentra límites desde esta perspectiva constitucional y, consecuentemente, procede desestimar esta impugnación respecto de los artículos 52.2 a), 66.1 y 72.2 de la Ley Foral 10/2010, en la redacción que les da la Ley Foral 24/2013.

b) El Abogado del Estado sostiene también que el legislador foral ha invadido el espacio competencial atribuido al Estado *ex* artículo 149.1.8 CE. Afirma que, al señalar como manifestación de su función social el deber de destinar la vivienda efectivamente a uso habitacional, está regulando uno de los elementos nucleares del derecho de propiedad privada sobre vivienda, ámbito que al tratarse de una institución civil se reserva al Estado por el artículo 149.1.8 CE.

La STC 37/1987, FJ 8, ya se pronunció acerca de en qué medida la disciplina normativa del derecho de propiedad privada se incardina en el título competencial «legislación civil» que atribuye al Estado el artículo 149.1.8 CE. Distinguió al efecto dentro de él una vertiente individual y otra institucional y precisó que «el derecho a la propiedad privada que la Constitución reconoce y protege tiene una vertiente institucional, precisamente derivada de la función social que cada categoría o tipo de bienes sobre los que se ejerce el señorío dominical está llamado a cumplir, lo que supone … la definitiva incorporación del interés general o colectivo junto al puro interés individual del titular en la propia definición de cada derecho de propiedad … Como es lógico, esta delimitación no se opera ya sólo en la legislación civil, sino también en aquellas otras Leyes que cuidan principalmente de los intereses públicos a los que se vincula la propiedad privada».

En otras palabras, según el criterio expuesto en la STC 37/1987, la regulación de la dimensión institucional del derecho de propiedad privada, dado que no puede desligarse de la regulación de los concretos intereses generales que la justifican, incumbe al titular de la competencia sectorial para tutelar tales intereses y no al que lo es en materia de legislación civil *ex* artículo 149.1.8 CE. En conclusión, al no encuadrarse en la materia «legislación civil» la definición de un deber u obligación concreta del propietario de vivienda prevista en función del logro de un fin de interés público, procede declarar que el legislador foral, al regular como parte del derecho de propiedad sobre la vivienda un deber de ocupación efectiva en los artículos 52.2 a), 66.1 y 72.2 de la Ley Foral 10/2010, en la redacción que les da la Ley Foral 24/2013, no invade las atribuciones estatales *ex* artículo 149.1.8 CE y, en consecuencia, desestimamos también esta alegación.

9. El segundo motivo de impugnación se deduce contra el artículo 42 *bis* –apartados segundo, cuarto, quinto y sexto– y el artículo 42 *ter* Ley Foral 10/2010, en la redacción dada por el artículo 1 Ley Foral 24/2013. Aduce el Abogado del Estado que estos preceptos, en tanto que definen mediante presunciones y meros indicios la situación de vivienda no efectivamente ocupada y correlativamente el tipo infractor regulado en el artículo 66.1, vulneran los principios de presunción de inocencia y culpabilidad (arts. 25 CE y 130 Ley 30/1992, modificada por Ley 4/1999) y el de prohibición de la arbitrariedad del artículo 9.3 CE, este último porque las personas jurídicas afectadas por el tipo infractor del artículo 66.1 no tendrían «poder de disposición absoluto sobre que una vivienda de su titularidad esté efectivamente ocupada».

Procede rechazar esta impugnación porque, en virtud de las razones que pusimos de manifiesto en el fundamento jurídico 5, los artículos 42 *bis* y 42 *ter* objeto de la misma han de entenderse en función de la política de fomento en materia de vivienda que disciplina el artículo 42 *septies* y, por tanto, no relacionados con las medidas de gravamen que se regulan en otros preceptos de la ley. Al no revestir estos preceptos ninguna eficacia en el régimen sancionador previsto en esta ley foral no es posible anudar a ellos la vulneración de los principios invocados en esta alegación, por lo que debe acordarse su desestimación.

10. La tercera impugnación del Abogado del Estado comprende dos planteamientos distintos. Sostiene, de un lado, que incurren en discriminación arbitraria (art. 14 y 9.3 CE) los preceptos recurridos que asocian consecuencias sancionadoras al incumplimiento del deber de ocupación efectiva de la vivienda solo respecto de las personas jurídicas. El Abogado del Estado reprocha a la ley foral un segundo trato discriminatorio, esta vez imputado al apartado segundo de la disposición adicional décima de la Ley Foral 10/2010, añadida por el artículo 7 de la Ley Foral 24/2013, en la medida que la expropiación de uso que regula solo se prevé para un tipo de personas jurídicas con exclusión de cualesquiera otras.

La demanda no contiene ninguna argumentación relativa a las notas constitutivas del canon de igualdad *ex* artículo 14 CE, ni precisa la condición peyorativa histórica o socialmente arraigada que concurra en el sujeto discriminado, por lo que el Tribunal ceñirá su análisis a determinar si las diferencias normativas recurridas «carece[n] de toda explicación racional … sin que sea pertinente un análisis a fondo de todas las motivaciones posibles de la norma y de todas sus eventuales consecuencias» (STC 38/2016, de 3 de marzo, FJ 8, y las allí citadas).

El Tribunal considera que no solo cabría formular ciertas explicaciones para dicho distinto régimen, sino que incluso alguna de ellas es expuesta en el preámbulo de la norma. En efecto, la notoriedad de la utilización de las viviendas como bien de inversión predicable en las personas jurídicas, frente al natural ejercicio del derecho a la vivienda propio de las personas físicas, podría justificar razonablemente que el legislador asociase consecuencias diversas al incumplimiento del deber de dar efectiva habitación a la vivienda cuando su titular es una persona jurídica. Por otro lado, al delimitar en qué casos la cobertura de necesidad de vivienda en caso de desahucio de personas en situación de emergencia pudiera ser de interés social al efecto de justificar su expropiación forzosa no sería irrazonable tomar en cuenta aquellos supuestos de importancia cuantitativa, como es el caso de las entidades financieras y sus filiales inmobiliarias, sujetos estos que *a priori* serán quienes (por ser titulares del préstamo cuyo colateral es la vivienda) insten en la gran mayoría de los casos los procedimientos de desahucio que afecten a personas en situación de emergencia. Constatado que no se puede afirmar que el distinto trato definido en los preceptos legales recurridos carezca de toda explicación racional, no cabe acoger este motivo impugnatorio, que ha de ser desestimado.

11. La cuarta impugnación invoca el desconocimiento por todos los preceptos recurridos de las competencias atribuidas al Estado por los artículos 149.1.11 y 149.1.13 CE. En la demanda se alega, de un lado, que una línea esencial de la política económica del Estado es reorganizar el sistema financiero como medio para superar la crisis económica internacional, en pos de lo cual se han adoptado una serie de acciones singulares orientadas a fortalecer la solvencia de las entidades de crédito. Y se argumenta, de otro, que, según los documentos adjuntos a la demanda, las previsiones legales recurridas merman el valor de mercado de los activos inmobiliarios en manos de las entidades financieras y dificultan que los transmitidos por estas a las sociedades de gestión de activos se realicen en las mejores condiciones posibles, con lo que se compromete gravemente la pretendida reorganización del sector financiero.

El Asesor Jurídico-Letrado de la Comunidad Foral de Navarra y la Letrada del Parlamento de Navarra sostienen, por el contrario, que los artículos recurridos ni modifican, directa o indirectamente, la normativa estatal dictada en aplicación de esos títulos competenciales, ni tienen un efecto relevante y significativo en la actividad económica general. A su juicio, la pretensión del recurrente supondría vaciar títulos competenciales más específicos, en este caso en la competencia foral exclusiva en materia de vivienda (art. 44.1 LORAFNA).

Dado que estas alegaciones son prácticamente idénticas a las aducidas en el recurso de inconstitucionalidad 4286-2013 (resuelto por STC 93/2015, de 14 de mayo), este Tribunal examinará, al igual que allí, si las disposiciones recurridas, dictadas en ejercicio de la competencia autonómica en materia de vivienda (art. 44.1 LORAFNA), interfieren en el modo en que el Estado ha ejercido su competencia en materia de bases de la planificación general de la economía. Como afirmamos en la citada STC 93/2015, la resolución de esta cuestión «requiere que nuestro enjuiciamiento atraviese dos fases. De un lado, debemos verificar que las medidas que se consideran obstaculizadas por la norma autonómica sean correcto ejercicio de la competencia exclusiva estatal *ex* art. 149.1.13 CE. De ser así, será necesario abordar, de otro lado, que la disposición impugnada signifique una dificultad para la realización efectiva de aquéllas».

12. Iniciamos el análisis de esta alegación por el supuesto de expropiación del uso de la vivienda que regula la disposición adicional décima de la Ley Foral 10/2010, añadida por el artículo 7 de la Ley Foral 24/2013. Esta impugnación se dirige específicamente contra sus apartados primero y segundo, cuyo texto quedó transcrito en el fundamento jurídico 4, y aparece formulada en términos de sustancial semejanza con la resuelta en la STC 93/2015, pues (a) el precepto foral recurrido regula una expropiación de uso orientada a cubrir la misma necesidad de vivienda a que se refería la disposición andaluza enjuiciada allí; (b) el motivo que sostiene la impugnación es, en uno y otro caso, el menoscabo de ciertas normas dictadas por el Estado al amparo del artículo 149.1.13 CE y (c) las medidas estatales cuya efectividad resultaría significativamente menoscabada son, como en aquel otro recurso, las establecidas en el artículo 1 y en la 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.

Las identidades expuestas, que alcanzan al objeto procesal, a las competencias en conflicto e incluso a las concretas normas estatales de contraste, motivan que el examen de la impugnación haya de partir, por un criterio de coherencia doctrinal, de que las indicadas previsiones de la Ley 1/2013, tal como fueron modificadas por el artículo 3 del Real Decreto-ley 1/2015, de 27 de febrero, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social, son legítimo ejercicio de la competencia estatal *ex* artículo 149.1.13 CE.

Desde que el Tribunal hizo esa apreciación ha transcurrido un periodo de tiempo relevante. Este Tribunal constata que el Estado, no obstante este lapso temporal, ha decidido expresamente mantener tales medidas de política económica. Así resulta de la aprobación del Real Decreto-ley 5/2017, de 17 de marzo, que ha dado nueva redacción a los apartados primero y segundo del artículo 1 de la Ley 1/2013 con el objeto de ampliar el ámbito temporal de la medida (apartado primero) y los supuestos de especial vulnerabilidad que son objeto de esta protección (apartado segundo). De este modo, el apartado primero del artículo 1 de la Ley 1/2013, en la redacción dada por la normativa estatal de 2017, prevé que «hasta transcurridos siete años, desde la entrada en vigor de esta Ley, no procederá el lanzamiento cuando en un proceso judicial o extrajudicial de ejecución hipotecaria se hubiera adjudicado al acreedor, o a persona que actúe por su cuenta, la vivienda habitual de personas que se encuentren en supuestos de especial vulnerabilidad y en las circunstancias económicas previstas en este artículo».

Lo mismo ocurre con la otra medida de política económica contemplada en la Ley 1/2013, concretamente en su disposición adicional primera. El Estado, mediante la disposición final cuarta de la Ley 9/2015, de 25 de mayo, y por tanto con posterioridad al dictado de la STC 93/2015, ha considerado necesario mantener vigente, con ciertas extensiones objetivas y subjetivas, el fondo social de viviendas allí regulado. Según la redacción resultante de esta modificación, se encomienda al Gobierno «que promueva con el sector financiero la constitución de un fondo social de viviendas propiedad de las entidades de crédito, destinadas a ofrecer cobertura a aquellas personas que hayan sido desalojadas de su vivienda habitual por el impago de un préstamo hipotecario cuando concurran las circunstancias previstas en el artículo 1 de esta Ley. Este fondo social de viviendas tendrá por objetivo facilitar el acceso a estas personas a contratos de arrendamiento con rentas asumibles en función de los ingresos que perciban. El ámbito de cobertura del fondo social de viviendas se podrá ampliar a personas que se encuentren en circunstancias de vulnerabilidad social distintas a las previstas en el artículo 1 de esta Ley».

En definitiva, dado que el Estado ha optado explícitamente por conservar dichas medidas de política económica después de la STC 93/2015, e incluso ampliar su vigencia temporal y su alcance de protección, este Tribunal aprecia que procede tener en cuenta en este proceso que, tal como se apreció en la STC 93/2015 (FJ 17), «el Estado define con esta doble medida la extensión de la intervención pública de protección de personas en situación de vulnerabilidad que considera compatible con el adecuado funcionamiento del mercado hipotecario y, a la vez, impide que las Comunidades Autónomas en ejercicio de sus competencias propias adopten disposiciones que, con este mismo propósito de tutela, afecten de un modo más intenso a dicho mercado. En conclusión, las medidas estatales reseñadas, en tanto que determinan de un modo homogéneo para todo el Estado los sacrificios que se imponen a los acreedores hipotecarios para aliviar la situación de sus deudores, concurren de un modo principal a regular el mercado hipotecario en su conjunto y, al tratarse este de un subsector decisivo dentro del sector financiero, inciden directa y significativamente sobre la actividad económica general».

13. Una vez sentada la vinculación de las referidas medidas de política económica con el ejercicio de la competencia estatal del artículo 149.1.13 CE, es preciso comprobar, como segunda fase del análisis que nos corresponde, si estas resultan obstaculizadas de forma efectiva por el contenido normativo de la disposición autonómica que estamos considerando en este momento.

Para apreciar si se produce este menoscabo en la competencia estatal, hemos de partir de que las medidas disciplinadas en la Ley 1/2013 conllevan la modulación del sistema de ejecución hipotecaria que el Estado juzga oportuna para dar cobertura a la necesidad social de vivienda y, al mismo tiempo, que con ello no se perturbe significativamente el funcionamiento del mercado de crédito. La STC 93/2015 consideró, y este entendimiento debe reiterarse en este proceso porque el Estado ha mantenido expresamente tales medidas en los términos ya expuestos, que «con este trasfondo, y sin prejuzgar si es acertado o no el equilibrio definido así por el Estado, pues tal apreciación de oportunidad queda fuera de los márgenes de enjuiciamiento de este Tribunal, la adición por la norma autonómica de un nuevo mecanismo orientado a satisfacer esa misma situación de necesidad rompe el carácter coherente de la acción pública en esta materia, acción pública que el Estado articula con ese carácter como medio de obtener simultáneamente los dos objetivos de política económica indicados» (FJ 18). Cabe insistir en que lo que distorsiona la ordenación básica aprobada en virtud del artículo 149.1.13 CE es que la norma autonómica establezca una medida adicional. Resulta irrelevante, en orden a determinar si hay interferencia en la decisión estatal de política económica, que la norma navarra, a diferencia de la andaluza enjuiciada en la invocada STC 93/2015, contemple expresamente que la expropiación de uso, en caso de acordarse la suspensión del lanzamiento prevista en la norma estatal, será de aplicación sucesiva, pues aun siendo así no deja de constituir un complemento normativo que altera el equilibrio en que consiste tal opción de política económica.

Esta conclusión es conforme con la doctrina constitucional afirmada en la STC 37/1987, FJ 7, según la cual ninguna norma autonómica «que en parte introdu[zca] modificaciones de índole social y en parte sólo correcciones de mera técnica jurídica a lo ya dispuesto por las citadas leyes estatales … alcanza a desplegar una eficacia incisiva en la política económica general del Estado o en los elementos básicos de la misma». La disposición foral aquí enjuiciada, al igual que se dijo en la STC 93/2015 de la disposición andaluza allí anulada, lejos de consistir en una mera modificación o corrección de técnica jurídica respecto de la solución arbitrada por [la normativa estatal], responde a un principio incompatible» (STC 93/2015, FJ 18).

Por las razones expuestas, los apartados primero y segundo de la disposición adicional décima de la Ley Foral 10/2010, añadida por el artículo 7 de la Ley Foral 24/2013, suponen, de un modo similar a como declaró la STC 93/2015 que ocurría con la disposición adicional segunda del Decreto-ley andaluz 6/2013, un uso de la competencia autonómica en materia de vivienda que, al interferir de un modo significativo en el ejercicio legítimo que el Estado hace de sus competencias (art. 149.1.13 CE), menoscaba la plena efectividad de dicha competencia estatal, determinando, en consecuencia, su inconstitucionalidad y nulidad.

14. Queda por examinar si el resto de normas impugnadas por este motivo competencial interfieren en las directrices generales del sistema financiero que el Estado afirma perseguir mediante las acciones singulares dispuestas en el Real Decreto-ley 2/2012 y en las Leyes 8/2012 y 9/2012, a lo que habría que añadir por razón de *ius superveniens*, y en la forma adelantada en el fundamento jurídico 2, las alteraciones introducidas en esta última norma por la Ley 11/2015 y por el Real Decreto-ley 4/2016.

Conforme al canon de enjuiciamiento formulado en el fundamento jurídico 11, hay que examinar primero si las previsiones legales cuyo menoscabo invoca el Estado son legítimo ejercicio de la competencia que le reserva el artículo 149.1.13 CE. Y en ello ha de partirse de la doctrina constitucional reiterada según la que «dentro de la competencia de ‘‘ordenación general de la economía’’ tienen cabida ‘‘las normas estatales que fijan las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, así como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector’’» (por todas, SSTC 68/2017, de 25 de mayo, FJ 11, y las allí citadas).

Este Tribunal ya ha declarado amparadas por el ámbito competencial que el artículo 149.1.13 CE asigna al Estado ciertas medidas orientadas a reestructurar el sistema financiero afectado por la reciente crisis económica. Así lo afirmó la STC 182/2013, de 23 de octubre, FJ 4, respecto del Real Decreto-ley 9/2009, de 26 de junio, sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito, señalando además que «constituye una norma que ha cubierto una fase temporal en el seno de un proceso de reestructuración bancaria aun en curso». La STC 182/2013 reconoció igualmente que en ese «proceso en curso» se incardinaban otras normas estatales, entre las que incluyó expresamente la Ley 9/2012, de 14 de noviembre, de reestructuración y resolución de entidades de crédito. Procede añadir ahora que las medidas recogidas en las otras normas que invoca el Abogado del Estado como menoscabadas –el Real Decreto-ley 2/2012, de 3 de febrero, de saneamiento del sector financiero; y la Ley 8/2012, de 30 octubre, de saneamiento y venta de los activos inmobiliarios del sector financiero– también fueron acordadas en función del mismo proceso de reestructuración bancaria. Cabe concluir, por tanto, que las medidas contenidas en el Real Decreto-ley 2/2012 y en las Leyes 8/2012 y 9/2012, en tanto responden a la categoría «acciones singulares necesarias para alcanzar los fines de la ordenación de cada sector», constituyen un legítimo ejercicio de la competencia que atribuye el artículo 149.1.13 CE al Estado.

15. Debemos considerar en detalle el contenido de las normas estatales que hemos considerado legítimo ejercicio de la competencia atribuida al Estado por el artículo 149.1.13 CE, para a partir de ello decidir si los preceptos forales recurridos suponen una interferencia significativa en su efectividad.

Dichas normas estatales dicen afrontar el impacto que sobre la solvencia de las entidades de crédito tiene el «deterioro de las financiaciones vinculadas a la actividad inmobiliaria» (preámbulo de la Ley 8/2012), distinguiendo entre «las clasificadas de riesgo normal» y las que tienen «clasificación distinta de riesgo normal».

En cuanto a las primeras, el artículo 1.2 del Real Decreto-ley 2/2012 dispone que respecto de las financiaciones y activos adjudicados en pago de deudas que estén relacionadas con la actividad inmobiliaria, y que a 31 de diciembre de 2011 estuviesen clasificadas como riesgo normal, las entidades de crédito constituirán por una sola vez una cobertura del 7 por 100 de su saldo vivo en dicha fecha. Y el artículo 1 de la Ley 8/2012 añadió, en relación a esos mismos activos, una obligación de cobertura adicional.

El Estado, en esas mismas dos normas, también contempló acciones dirigidas a aquellos otros activos inmobiliarios que a la referida fecha tuvieran una clasificación distinta de riesgo normal. Así, el artículo 1.1 del Real Decreto-ley 2/2012 ordenó que «les serán de aplicación las reglas de estimación contenidas en el Anexo I para determinar su deterioro». Al demostrarse esta medida como insuficiente, el artículo 3 de la Ley 8/2012 agravó dicho régimen y dispuso que las entidades de crédito, como medio de excluir estos activos de sus balances con el objetivo de mejorar sus solvencia, los aportarán obligatoriamente a una sociedad anónima cuyo objeto social exclusivo sea la gestión y enajenación de los mismos.

Esta previsión se completó con lo dispuesto en los artículos 35 a 38 de la Ley 9/2012, que integran su capítulo VI titulado «sociedad de gestión de activos» (preceptos ahora sustituidos por los artículos 28 a 30 de la Ley 11/2015), así como con lo regulado en su disposición adicional séptima, que prevé que «el FROB constituirá, bajo la denominación de Sociedad de gestión de activos procedentes de la reestructuración bancaria, S.A.[SAREB], una sociedad de gestión de activos destinada a adquirir los activos de aquellas entidades que el FROB determine». Esta entidad privada, que según esa misma disposición podrá contar con participación pública inferior al 50 por 100, se constituyó en el mes de noviembre de 2012 con un 45 por 100 del capital en manos del Estado a través del Fondo de reestructuración ordenada bancaria (FROB).

Recapitulando, las normas de política económica invocadas por el Estado como menoscabadas [a saber: a) artículos 1.1 y 1.2 del Real Decreto-ley 2/2012, b) artículos 1 y 3 de la Ley 8/2012, c) 35 a 38 de la Ley 9/2012, sustituidos por los artículos 28 a 30 de la Ley 11/2015, d) disposición adicional séptima de la Ley 9/2012; y e) acuerdo de constitución de SAREB con una participación estatal del 45 por 100] prevén, en síntesis, dos medidas: a) para fortalecer la solvencia de las entidades de crédito dispone su obligación de constituir ciertas coberturas respecto de las financiaciones inmobiliarias de riesgo normal y la obligación de excluir de sus balances el resto de activos inmobiliarios (los que tuvieran clasificación distinta de riesgo normal), aportándolos a una sociedad gestora encargada de su desinversión; b) se constituye la SAREB, con una participación estatal del 45 por 100, para realizar ese proceso de desinversión de modo óptimo.

16. Analizaremos a continuación si el resto de preceptos forales impugnados (arts. 42 *bis* –apartados segundo, cuarto, quinto y sexto–, 42 *ter,* 42 *quater,* 42 *quinquies*, y 42 *sexies*, 52.2 a), 66.1 y 72.2 de la Ley Foral 10/2010, añadidos por la Ley Foral 24/2013) interfieren significativamente, o lo que es lo mismo «despl[iegan] una eficacia incisiva» (STC 37/1987), en la efectividad de las medidas estatales de política económica expuestas, esto es, si conllevan un sensible obstáculo para la recuperación de la solvencia de las entidades de crédito o para la adecuada realización del proceso de desinversión encargado a la SAREB.

a) Los artículos 42 *bis* a 42 *sexies*, por las razones detalladas en el fundamento jurídico 5, son previsiones accesorias respecto de la política autonómica en materia de vivienda regulada en el artículo 42 *septies*, que lleva por título «políticas y actuaciones de fomento para promover el uso social de las viviendas». No incorporan, por tanto, un deber del propietario de vivienda de darle habitación efectiva, ni se conectan con las consecuencias gravosas previstas en los artículos 52.2 a), 66.1 y 72.2, por lo que no suponen de ninguna manera una interferencia significativa en el logro del objetivo de política económica que persigue el Estado con tales medidas.

Cabe apreciar, por otra parte, que el artículo 42 *quater,* aun no relacionándose con el régimen de deberes del derecho de propiedad de la vivienda previsto en los artículos 52.2 a), 66.1 y 72.2, impone al propietario ciertas obligaciones de información y colaboración orientadas a la mejor realización de las actuaciones públicas de fomento dispuestas en el artículo 42 *septies*. No obstante, dichas obligaciones no revisten entidad suficiente para interferir sustancialmente en el logro efectivo de los objetivos estatales de política económica que estamos considerando.

b) Los artículos 52.2 a), 66.1 y 72.2 hacen necesario un análisis más pormenorizado. Para empezar, resulta claro que el deber de todo propietario de vivienda de destinarla efectivamente a uso habitacional, que es uno de los contenidos normativos presente en estos tres preceptos, no tiene virtualidad por si solo para producir el menoscabo que nos ocupa. Serán en todo caso las consecuencias que se asocien al incumplimiento de ese deber las que, si revisten la suficiente entidad, pueden generarlo, lo que requiere un examen específico de cada caso.

c) El artículo 66.1 de la Ley Foral 10/2010, en la redacción dada por el artículo 5 de la Ley Foral 24/2013, dispone que las personas jurídicas, y en tanto que incluidas en esa categoría genérica las entidades de crédito y también las sociedades de gestión de activos aludidas en el artículo 3 de la Ley 8/2012 y en el artículo 35 de la Ley 9/2012 (sustituido ahora por el artículo 28 de la Ley 11/2015), cuando tengan en su patrimonio viviendas y las mantengan deshabitadas durante dos años incurrirán en una infracción muy grave, que podrá ser sancionada con multa de 30.000 a 300.000 € [67.1 c)].

Cabe afirmar que el régimen agravado a que sujeta el artículo 66.1 la propiedad de la vivienda de las personas jurídicas, consistente en anudar una cuantiosa reacción sancionadora al incumplimiento por el propietario de su deber de destinar el bien a habitación de un modo efectivo, disminuye necesariamente las cantidades que el mercado, así el de arrendamiento como el de compraventa, está dispuesto a ofrecer por tales viviendas. Además, debido a que el mercado inmobiliario es único e interconectado, el gravamen que devalúe las viviendas propiedad de las personas jurídicas en general produce reflejamente un detrimento de idéntica importancia en las viviendas obrantes en el patrimonio de las entidades de crédito y de las sociedades de gestión de activos, entre las que destaca la SAREB.

Debe reconocerse, por tanto, que la reacción sancionadora prevista en el artículo 66.1 es apta para producir una cierta incidencia negativa en la solvencia de las entidades de crédito porque reduce el valor de sus activos inmobiliarios, ya se trate de préstamos cuyo colateral sean bienes vinculados a una iniciativa inmobiliaria, ya se trate directamente de suelo o construcciones adjudicadas como consecuencia de una deuda impagada. La medida recogida en el artículo 66.1 con seguridad también generará algún efecto peyorativo en el proceso de desinversión de la SAREB, dando lugar a que la realización de los activos inmobiliarios que esta sociedad de gestión tiene encargada se materialice en condiciones inferiores a que dicho precepto legal no existiera.

Ahora bien, como alega el representante de la Comunidad Foral Navarra, la incidencia que pudiera derivarse del artículo 66.1 resulta condicionada desde varias perspectivas. De un lado, la eficacia espacial del precepto limitada al territorio foral determina que la cuantía de los activos inmobiliarios afectados sea extraordinariamente reducida. De otro lado, el mayor o menor valor de tales activos inmobiliarios dependerá de toda una serie de factores económicos y no solo de la reacción sancionadora prevista en el artículo 66.1. Teniendo en cuenta estos elementos de juicio, y dado que los documentos aportados con la demanda, más que ofrecer datos reales, recogen previsiones del efecto que generará está medida autonómica sobre la solvencia de las entidades de crédito y el proceso de desinversión de la SAREB, procede concluir que no hay una base cierta para afirmar que la norma contenida en el artículo 66.1, dictada por la Comunidad Foral de Navarra en ejercicio de su competencia en materia de vivienda, interfiera de un modo significativo en la efectividad de las medidas estatales de política económica que estamos considerando, por lo que procede desestimar esta impugnación respecto de ese precepto foral.

d) Según el escrito de demanda los artículos 52.2 a) y 72.2 de la Ley Foral 10/2010, en la redacción dada por los artículo 2 y 6 de la Ley Foral 24/2013, serían un obstáculo para la efectividad de la medidas aprobadas por el Estado *ex* artículo 149.1.13 CE porque prevén supuestos adicionales de expropiación forzosa, cuyas características fueron precisadas al transcribir dichos preceptos.

Sin que quepa negar que la previsión legal de una causa de expropiación constituye siempre un sacrificio de la posición del propietario, lo relevante en este contexto competencial es que al expropiado le asiste, como garantía constitucional, el derecho a recibir necesariamente una indemnización y a que esta represente un proporcional equilibrio respecto del valor económico del bien de cuya propiedad se le priva (por todas, STC 218/2015, de 22 de octubre, FJ 4). De este modo, las expropiaciones que pudieran traer causa de los artículos 52.2 a) y 72.2, mientras vayan acompañadas de la indemnización correspondiente, no tienen aptitud suficiente para perjudicar sustancialmente la solvencia de las entidades de crédito, ni tampoco para mermar significativamente los resultados del proceso de desinversión confiado a la SAREB. En caso de que la propia ley foral impidiera, mediante alguno de los preceptos que no han sido recurridos, que las citadas previsiones expropiatorias no fuesen seguidas de una indemnización proporcional al valor real de la vivienda serían los preceptos que negasen o configurasen de otro modo el derecho a indemnización los que producirían el obstáculo relevante en la competencia estatal.

Procede concluir que estas dos normas forales, que son legítimo ejercicio de las atribuciones autonómicas en materia de vivienda (art. 44 LORAFNA), pues la definición de causas de expropiación corresponde al poder público encargado de perseguir los fines sectoriales a cuya satisfacción se orienta la expropiación, no menoscaban significativamente las decisiones que el Estado ha adoptado *ex* artículo 149.1.13 CE para mejorar la solvencia de las entidades financieras y para optimizar el proceso de desinversión de los activos inmobiliarios de peor calidad. Consecuentemente, procede declarar su constitucionalidad y desestimar esta impugnación en la medida que se refiere a ellas.

17. La demanda sostiene, en último lugar, que la limitación que, en atención a la función social se impone por la Ley Foral sobre el derecho de propiedad sobre las viviendas debe respetar el test de proporcionalidad en sus tres escalones. Y añade que «no puede admitirse la constitucionalidad de la limitación impuesta en tanto las medidas restrictivas del derecho de propiedad en que se concreta no resultan indispensables al existir otras medidas más moderadas para subvenir a la situación de emergencia social que se trata de afrontar, ni tampoco resultan ponderadas o equilibradas al derivarse de las mismas más perjuicios sobre otros bienes o valores en conflicto que beneficios para el interés general». Mantiene, así, «la inobservancia por parte de la Ley Foral de dos de las tres exigencias que conlleva el principio de proporcionalidad».

A diferencia de lo sostenido en la demanda, este Tribunal aprecia que el legislador del derecho de propiedad, aparte del necesario respeto a su contenido esencial que predica el artículo 53.2 CE de «los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo Segundo del presente Título», no encuentra otro límite que el de no sobrepasar el «equilibrio justo» o «relación razonable entre los medios empleados y la finalidad pretendida» (por todas, asunto *James y otros c. Reino Unido*, 21 de febrero de 1986, § 50), teniendo en cuenta que en las decisiones de índole social y económica se reconoce al legislador un amplio margen de apreciación sobre la necesidad, los fines y las consecuencias de sus disposiciones (*inter alia*, asuntos *James y otros c. Reino Unido*, 21 de febrero de 1986, § 46; *ex Rey de Grecia y otros c. Grecia*, 23 de noviembre de 2000, § 87; *Broniowski c. Polonia*, 22 de junio de 2004, § 149).

Resulta innecesario examinar este motivo de impugnación respecto de la disposición adicional décima de la Ley Foral 10/2010, en la redacción dada por la Ley Foral 24/2013, pues ya ha sido declarada inconstitucional y nula por esta misma sentencia.

Por otra parte, los artículos 42 *bis* –apartados segundo, cuarto, quinto y sexto– y los artículos 42 *ter* a 42 *sexies*, todos ellos de la Ley Foral 10/2010, en la redacción dada por el artículo 1 de la Ley Foral 24/2013, no son más, según ya hemos dicho, que previsiones accesorias de las actuaciones de fomento en materia de vivienda reguladas en el artículo 42 *septies*, con lo que carecen de nexo con los gravámenes regulados en otros capítulos de la Ley. De este modo, únicamente el artículo 42 *quater* impone verdaderas obligaciones al propietario, que al ser de información y colaboración no desbordan en ningún caso el equilibrio justo entre el interés público perseguido y el sacrificio exigido al propietario.

Los artículos 52.2 a), 66.1 y 72.2 de la Ley Foral 10/2010, añadidos respectivamente por los artículos 2, 5 y 6 de la Ley Foral 24/2013, aunque sí contienen relevantes restricciones para el titular del derecho de propiedad, el legislador dice adoptarlas en función de un fin de relevancia constitucional como es garantizar el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada (art. 47.1 CE), a lo que se une que un análisis de dichas medidas, respetuoso del amplio margen de apreciación que incumbe al legislador en este ámbito, conduce a este Tribunal a concluir que con ellas no se desborda el justo equilibrio entre los medios empleados y la finalidad pretendida.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad núm. 6036-2013 y, en consecuencia:

a) Declarar la inconstitucionalidad y nulidad de los apartados primero y segundo de la disposición adicional décima de la Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del derecho a la vivienda en Navarra, añadida por la Ley Foral 24/2013, de 2 de julio, de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda en Navarra.

b) Desestimar el recurso en todo lo demás.

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

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

subir