

**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PLENO**

Excmos. Sres.:

D. Francisco Pérez de los Cobos Orihuel
D^a. Adela Asua Batarrita
D. Luis Ignacio Ortega Álvarez
D^a. Encarnación Roca Trías
D. Andrés Ollero Tassara
D. Fernando Valdés Dal-Ré
D. Juan José González Rivas
D. Santiago Martínez-Vares García
D. Juan Antonio Xiol Ríos
D. Pedro González-Trevijano Sánchez
D. Enrique López y López

Núm. de registro: 6036-2013

ASUNTO: Recurso de inconstitucionalidad planteado por el Presidente del Gobierno contra el art. 1, por cuanto añade los arts. 42 bis – apartados 2, 4, 5 y 6-, 42 ter, 42 quáter, 42 quinquies y 42 sexies a la Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del derecho a la Vivienda en Navarra; el art. 2, por cuanto modifica el art. 52.2.a) de la citada Ley Foral 10/2010; el art. 5, por cuanto modifica el art. 66.1 de la Ley Foral 10/2010; el art. 6, por cuanto modifica el art. 72.2 de la Ley Foral 10/2010); y el art 7, por cuanto añade la Disposición adicional décima, apartados 1 y 2, a la Ley Foral 10/2010, todos ellos de la Ley Foral 24/2013, de 2 de julio, de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda en Navarra

SOBRE: Solicitud de levantamiento de la suspensión de la vigencia de tales preceptos legales.

AUTO

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal Constitucional el día 14 de octubre de 2013 el Abogado del Estado, en nombre del Presidente del Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el art. 1 de la Ley 24/2013 de 2 de julio de Navarra, por cuanto añade los arts. 42 bis –apartados 2, 4, 5 y 6-, 42 ter, 42 quáter, 42 quinquies y 42 sexies a la Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del derecho a la Vivienda en Navarra; el art. 2, por cuanto modifica el art. 52.2.a) de la citada Ley Foral 10/2010; el art. 5, por cuanto modifica el art. 66.1 de la Ley Foral 10/2010; el art. 6, por cuanto modifica el art. 72.2 de la Ley Foral 10/2010); y el art 7, por cuanto añade la Disposición adicional décima, apartados 1 y 2, a la Ley Foral 10/2010, todos ellos de la citada 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 el art. 161.2 CE a fin de que se acordase la suspensión de los preceptos impugnados en el presente recurso de inconstitucionalidad.

2. Por providencia de 5 de noviembre de 2013 el Pleno del Tribunal Constitucional, a propuesta de la Sección Tercera, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad, dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado así como al Gobierno y al Parlamento de Navarra, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes. Asimismo se tuvo por invocado por el Presidente del Gobierno el art. 161.2 LOTC, lo que, a su tenor y conforme dispone el art. 30 LOTC, produce la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados desde la fecha de interposición del recurso —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 comunicó a los Presidentes del Gobierno de Navarra y del Parlamento de Navarra. Por último, también se ordenó publicar la incoación del recurso en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Boletín Oficial de Navarra”.

3. El Presidente del Senado, mediante escrito registrado el día 20 de noviembre de 2013, comunicó que la Mesa de la Cámara, en su reunión de ese mismo día, había acordado la personación en este procedimiento y dar por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. Por escrito de la misma fecha el Presidente del Congreso de los Diputados se expresó en iguales términos.

4. Por escrito registrado el día 11 de diciembre de 2013 el Asesor Jurídico-Letrado de la Comunidad Foral de Navarra presentó sus alegaciones interesando la desestimación del recurso de inconstitucionalidad, instando mediante otrosí el levantamiento de la suspensión de la disposición impugnada antes de que transcurra el plazo de cinco meses previstos en la ley.

A tal efecto destaca que, según consolidada doctrina constitucional, la Comunidad autora de la disposición recurrida puede solicitar anticipadamente el levantamiento de la suspensión acordada sin agotar el plazo de cinco meses (por todos, ATC 157/2008, de 12 de junio, FJ 2), incidente que debe decidirse teniendo en cuenta la presunción de constitucionalidad de las leyes (ATC 257/1998, de 24 de noviembre), ponderando los intereses afectados y los perjuicios de

imposible o difícil reparación, de modo que el mantenimiento de la suspensión habrá de acordarse cuando la eficacia de la ley impugnada produzca tales perjuicios para los intereses públicos o para los ciudadanos, debiendo tratarse de perjuicios ciertos y efectivos y no meramente hipotéticos (por todos, ATC 118/1990, de 13 de marzo). Alude también al ATC 96/2011, de 21 de junio (FJ 2), según el cual “esta valoración ha de efectuarse mediante el estricto examen de las situaciones de hecho creadas y al margen de la viabilidad de las pretensiones que se formulan en la demanda. En este sentido, ha de recordarse que el mantenimiento de la suspensión requiere que el Gobierno de la Nación, a quien se debe la iniciativa, aporte y razone con detalle los argumentos que la justifiquen, pues debe partirse en principio de la presunción de constitucionalidad de las normas o actos objeto de conflicto (por todos, ATC 277/2009, de 10 de diciembre, FJ 2)”.

A continuación, el Letrado de la Comunidad Foral de Navarra sostiene que “de la proyección de los aludidos criterios (ponderación de intereses en conflicto y reparabilidad) en el presente caso, resulta la procedencia de levantar la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos legales impugnados. En cuanto al primer criterio, de las consecuencias que podrían derivarse del alzamiento [...] no se derivan perjuicios para la parte recurrente ni para terceros [...] pues] no pueden tomarse en consideración los hipotéticos perjuicios alegados por el Estado para la reestructuración del sistema financiero y para el mercado hipotecario, ya que son inciertos y en último término se trataría de intereses particulares de terceros que no pueden prevalecer sobre los intereses generales”. En cambio, en su opinión, el mantenimiento de la suspensión acarrearía graves perjuicios al interés público, representado por el derecho a la vivienda y por la reducción del elevado stock de viviendas vacías, y a terceros, ya que las personas a las que primordialmente se dirigen los preceptos aquí impugnados son aquellas familias que están inmersas en una grave y difícil situación económica con el riesgo de privación de su vivienda y de posible exclusión social.

Respecto del segundo criterio, argumenta que “la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados no genera perjuicios ciertos y efectivos de imposible o difícil reparación y, en cambio, la suspensión sí produce daños y perjuicios irreparables para el interés público y para terceros. En efecto, de mantenerse la suspensión un importante número de familias con insuficientes recursos económicos en la actual dramática situación de desempleo y de crisis económica bien podría perder su vivienda o bien no podría acceder a una vivienda, con el

subsiguiente riesgo de exclusión social, mientras que existe un elevado número de viviendas vacías”.

5. El Letrado del Parlamento de Navarra presentó sus alegaciones en escrito registrado el 12 de diciembre de 2013 solicitando la inadmisión del recurso de inconstitucionalidad respecto de la adición de los arts. 42 quáter, 42 quinquies y 42 sexies a la Ley Foral 10/2010 y la desestimación en todo lo demás. Subsidiariamente, pide la desestimación íntegra del recurso. Mediante otrosí insta que sin agotar el plazo de los cinco meses ex art. 161.2 CE y 30 LOTC este Tribunal “dé audiencia al Parlamento de Navarra para la evacuación del trámite de levantamiento o ratificación de la suspensión”.

6. Por providencia de 16 de diciembre de 2013 el Pleno acordó incorporar a los autos ambos escritos de alegaciones y, en cuanto a las solicitudes que formulan en los otrosíes sobre la suspensión de los preceptos objeto del recurso, oír a las partes personadas y al Abogado del Estado para que, en el plazo de cinco días, expongan lo que consideren conveniente.

7. El Abogado del Estado, con fecha 23 de diciembre de 2013, evacuó el trámite conferido interesando el mantenimiento de la suspensión, por los motivos que, sintéticamente, se exponen a continuación.

Comienza señalando que el Tribunal Constitucional tiene declarado que para la resolución de este tipo de incidentes es necesario ponderar, de un lado, los intereses implicados, tanto el general y público como el particular o privado de las personas afectadas, y, de otro, los perjuicios de imposible o difícil reparación que se irrogan del mantenimiento o levantamiento de la suspensión. Esta valoración debe hacerse mediante el examen de las situaciones de hecho creadas y al margen de la viabilidad de las pretensiones contenidas en la demanda (ATC 88/2008, de 2 de abril, FJ 2, con cita de otros). En fin, ha de procederse a considerar la gravedad de los perjuicios que originarían las situaciones de hecho que, previsiblemente, se producirían en caso de que se levantara o se mantuviera la suspensión. Aunque el Tribunal Constitucional se refiere a las situaciones de hecho creadas, la realidad es que lo que con más frecuencia se ha de examinar son las situaciones de hecho que, con cierto grado de previsibilidad, puedan producirse en el caso de levantarse la suspensión. Así estima indudable que lo que habrá de dilucidarse es si la hipótesis

que formula respecto a la probabilidad de los perjuicios que ocasionaría la aplicación de la norma recurrida está lo suficientemente fundada.

En su opinión, “no parece necesario insistir en los impactos reales que sobre la economía y el sector financiero tienen la incertidumbre, la inseguridad jurídica o simplemente la falta de confianza en el modelo de reestructuración y recuperación, elementos que desde la política económica general, cuyo diseño es atribuido por la Constitución en exclusiva al Estado, está batallando como línea esencial de su política el Gobierno, como es notorio, en estrecha colaboración con las instituciones europeas”.

Recuerda al efecto el Abogado del Estado que la Comisión Europea señaló en el informe relativo a la tercera revisión del Programa de Asistencia Financiera para la recapitalización de las instituciones financieras en España (verano 2013) que “ciertas iniciativas autonómicas de protección de los deudores hipotecarios están generando incertidumbres legales y económicas sobre los bancos españoles, con un posible impacto negativo sobre la estabilidad financiera. En particular, el Decreto-Ley adoptado por Andalucía puede tener implicaciones negativas sobre la estabilidad del sistema financiero español en su conjunto, ya de forma directa (por las posibles sanciones a entidades de crédito y la medida de expropiación temporal del uso de las viviendas dadas en garantía), ya de forma indirecta (por la reducción del apetito inversor en el sector inmobiliario español y el deterioro del valor de las carteras de las entidades de crédito y de la capacidad de estas de financiarse mediante cédulas hipotecarias)”. De este modo el levantamiento de la suspensión de la norma impugnada supondrá el incumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por España, fundamentalmente del Memorando de Entendimiento firmado por España el 20 de julio de 2012, en el marco de la ayuda financiera otorgada a nuestro país por la Unión Europea, que exige comunicar a las instituciones europeas toda medida que se vaya a adoptar y que puedan tener un impacto en la estabilidad financiera.

En cuanto a los concretos perjuicios, destaca que sendos informes del Ministerio de Economía y Competitividad de 19 de diciembre de 2013, del Banco de España de 29 de noviembre de 2013 y de la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria (SAREB) de 2 de diciembre de 2013, en la línea de lo que también ha manifestado la Comisión Europea, “son unánimes a la hora de valorar negativamente el considerable impacto que esta medida tiene sobre la situación financiera de las entidades, el crédito hipotecario, el mercado de cédulas hipotecarias y en los compromisos internacionales asumidos por España”.

El Abogado del Estado argumenta que, sin perjuicio de la eventual imposición de sanciones por no dar habitación efectiva a las viviendas de su titularidad, el mayor deterioro de los balances de las entidades del sector financiero deriva de la pérdida de valor de los inmuebles adjudicados. La mera posibilidad de que se impongan tales sanciones “deteriorará con toda probabilidad el valor de los activos adjudicados en tanto que, compradores y posibles inquilinos, sabedores de que la entidad habrá de abonar una multa si no los alquila o los vende, exigirán precios más competitivos. Ello actuará en perjuicio de la situación financiera de la entidad dado el menor valor de mercado relativo de dichas viviendas. El impacto de esta disminución del valor iría más allá de las viviendas terminadas, afectando también a otras en proceso de desarrollo”.

La expropiación forzosa del uso también daña esos balances, pues “supone que las entidades no podrán llevar a cabo la venta de sus viviendas adjudicadas afectadas por esta medida al tiempo que mantendrán su titularidad sobre las mismas. Ello implica que dichas viviendas deberán permanecer en el balance de las entidades y, conforme a la aplicación de la normativa contable, deberán dotarse provisiones que en tres años alcanzarán al menos el 40% del valor de dicho inmueble. Ello, además de suponer una minoración significativa de su cuenta de resultados, es contradictorio con el objetivo de la normativa contable en este punto, que no es otro que incentivar a las entidades a deshacerse de dichos inmuebles”.

En segundo lugar, expone el Abogado del Estado, la Ley Foral reduce el valor de la garantía hipotecaria, pues, “dado que, en caso de ejecución, toda persona jurídica susceptible de ser postor en la subasta estaría sometida a gravamen si mantiene la vivienda desocupada, el precio al que estaría dispuesto a pujar es menor, con lo que el valor efectivo de la garantía hipotecaria del préstamo también sería menor”. Este menor valor de la garantía determina, a su juicio, que los inversores exigirán un mayor volumen de préstamos que respalde las cédulas emitidas y si ello no se produce “las emisiones de cédulas podrían afrontar una bajada de rating que tendría como consecuencia un aumento del coste de financiación de las entidades. En todo caso, se dificulta la capacidad de las entidades de acudir a este instrumento para financiar la concesión de nuevo crédito hipotecario [...], lo que supondrá tipos más elevados o mayores exigencias de capital inicial al prestatario. Ello supondrá la exclusión del acceso a la posibilidad de adquirir una vivienda a una parte sustancial de la población”.

Para acabar con los perjuicios que conllevaría el levantamiento de la suspensión se refiere al impacto sobre la SAREB, que repercutirá en la correcta culminación del proceso de reestructuración y saneamiento del sistema financiero. Destaca que la SAREB, en tanto que

receptora de una cartera de inmuebles adjudicados y préstamos de las entidades, también sufre la reducción del valor de los inmuebles y de la garantía de los préstamos hipotecarios antes mencionados. Y soporta igualmente los perjuicios apuntados que van ligados al supuesto legal de expropiación forzosa del uso, toda vez que se han adjudicado a esta sociedad inmuebles en los que no se ha llevado a cabo aún el lanzamiento de los deudores hipotecarios ejecutados que aún ocupan la vivienda. Además de esos perjuicios, debe tenerse en cuenta que la amplitud de los deberes de información y comunicación de datos configurados en la Ley, unido al elevado volumen de inmuebles gestionados por la SAREB y a que ésta se encuentra todavía en proceso de recabar los datos relativos a los referidos activos, hace costoso el cumplimiento de estos deberes y más que probable que la SAREB incurra en las infracciones leves por no poder satisfacerse todas las exigencias de este orden formuladas por la Administración autonómica. No debe olvidarse, concluye el Abogado del Estado, que del éxito de la SAREB depende que la reestructuración del sistema financiero se haga al menor coste posible para el contribuyente.

El Abogado del Estado adjunta a su escrito de alegaciones los tres informes antes relacionados. El informe del Banco de España, en cuanto al impacto de los preceptos impugnados de la Ley Foral 24/2013 para el sector bancario, afirma que:

“Desde la perspectiva de las entidades de crédito afectadas por la medida, cabe esperar que se genere una mayor incertidumbre por deterioro del valor de las carteras de activos.

Además, 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). En general, tal medida comporta un aumento del riesgo asumido por las entidades en los créditos ya concedidos, que no pueden repercutir sobre su rentabilidad, inclinando la balanza hacia un mayor riesgo con el consiguiente efecto negativo sobre la estabilidad financiera. 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 una situación económica más débil, es decir, a las familias que tuvieran un mayor riesgo de exclusión social.

Por otra parte, 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; en concreto cabe esperar un descenso de la cotización de los títulos, un incremento de los costes de financiación de las entidades junto con un aumento de dificultades para refinanciar los títulos a medida que vayan venciendo.

Por último, la aplicación de la norma generará también mayores costes para las entidades derivados del cumplimiento de las obligaciones de información y comunicación de datos o, en caso de incumplimiento, como consecuencia del régimen sancionador previsto, que afectarían a la evolución de los márgenes y los resultados de las entidades”.

Estos perjuicios que derivarían del levantamiento de la suspensión de la Ley 24/2013 se contemplan mejor, entiende el Abogado del Estado, si hacemos el ejercicio de generalizar sus medidas a todo el territorio nacional, habiendo aceptado el Tribunal Constitucional reiteradamente la legitimidad de este razonamiento en los incidentes de suspensión, entre otros en el ATC 87/2012 de 10 mayo, FJ 4, en el que se señala que “[...] lo cierto es que el levantamiento de la suspensión, [...] podría poner en peligro la efectividad de una medida de política económica general [...], debiéndose ponderar, de otra parte, el riesgo de una posible extensión de las normas cuestionadas a otras Administraciones Públicas (ATC 897/1988). En el mismo sentido, se han pronunciado los AATC 885/1988, de 5 de julio; 1083/1988, de 27 de septiembre; 1269/1988, de 22 de noviembre; 379/1996, de 17 de diciembre; y 271/1997, de 15 de julio”.

Por otro lado, el Abogado del Estado rechaza que mantener la suspensión perjudique el interés de las personas que necesitan una vivienda o el interés público consistente en cumplir la obligación de todos los poderes públicos de promover las condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho a la vivienda, pues el Estado ya ha reaccionado ante esta realidad dictando el Real Decreto-Ley 27/2012, de 15 de noviembre, de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios (derogado tras ser tramitado como ley por la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social), en el que se contempla, entre otras medidas, la suspensión inmediata y por un plazo de dos años de los desahucios de las familias que se encuentren en una situación de especial riesgo de exclusión. Además, con base en el mandato contenido en la disposición final primera del Real Decreto-ley 27/2012, de 15 de noviembre, el Gobierno y las entidades de crédito firmaron un convenio para la creación de un Fondo Social de Viviendas, propiedad de las entidades, ofrecidas en régimen de alquiler social a personas en situación de especial vulnerabilidad que hubieran sido desalojadas de su vivienda habitual por el impago de un préstamo hipotecario. Por ello, medidas como la Ley Foral 24/2013 o el Decreto Ley 6/2013 de Andalucía, suponen la coexistencia de dos regímenes con idéntica finalidad pero distinta articulación jurídica, lo que 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.

8. La Letrada del Parlamento de Navarra presentó sus alegaciones el 23 de diciembre de 2013 interesando el levantamiento de la suspensión que pesa sobre los preceptos impugnados por las razones que, resumidamente, se exponen a continuación.

Una vez analizada la doctrina constitucional sobre suspensión de la normativa autonómica en términos similares a los referidos por el Gobierno de Navarra y el Abogado del Estado, la Letrada del Parlamento de Navarra realiza una ponderación de las circunstancias del caso a la luz de dicha doctrina constitucional.

Considera que los perjuicios que el Abogado del Estado asocia al levantamiento de la suspensión de los preceptos impugnados no se fundamentan en datos reales ni efectivos, sino que se basan exclusivamente en las previsiones y suposiciones contenidas en los informes del Ministerio de Economía y Competitividad, del Banco de España y de la SAREB. Además, según arguye también la Letrada del Parlamento de Navarra, “las medidas impugnadas no afectan del modo en que se pretende en las alegaciones del Abogado del Estado a la reestructuración del sistema financiero, a la cartera de cédulas hipotecarias ni al crédito hipotecario. Sirva de ejemplo, el reciente informe emitido por el Consejo General del Poder Judicial, "Datos sobre el efecto de la crisis en los órganos judiciales" (tercer trimestre) en el que se puede comprobar que Navarra fue una de las Comunidades con menos desahucios entre julio y septiembre de 2013, con un total de 111 desalojos, frente al total de 17.009 desahucios registrados en este tercer trimestre. [...]Igual resultado ofrece la comparativa de los tres trimestres del año 2013 de los que constan datos oficiales: Navarra tramitó 419 desalojos de los 58.604 registrados a nivel estatal. Con estos datos, lo que queremos poner de manifiesto es la poca transcendencia que implican las medidas adoptadas en Navarra dentro del panorama estatal y por tanto la no generación de los pretendidos graves perjuicios económicos para el interés general que sin fundamento fáctico alguno se nos atribuyen”.

Por el contrario, el mantenimiento de la suspensión sí genera perjuicios de difícil o imposible reparación para el interés general “al no ejecutarse las medidas legales que contribuyen al aseguramiento del proclamado derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada (47 CE) [y al no] respetarse la presunción de legitimidad de que gozan las leyes en cuanto expresión de la voluntad popular”. Y especialmente para el interés de terceros en un doble sentido: a) se afectará a las personas en especiales circunstancias de emergencia social que podrían beneficiarse de la declaración del interés social a efectos de expropiación forzosa de la cobertura de necesidad de vivienda, evitando así su desalojo; b) se afectará en general a los demandantes de vivienda en

alquiler, pues existe “un elevado número de viviendas vacías y sin embargo un alto número de demandantes de vivienda que por sus limitados ingresos no pueden acceder a una, con el consiguiente riesgo de exclusión social que también acarrea (así en el informe emitido por la Defensora del Pueblo de fecha 21 de marzo de 2013 consta que en la Comunidad foral de Navarra hay 7.605 demandantes inscritos en el Censo de Solicitantes de Vivienda Protegida a fecha de julio de 2012)”.

Además, los perjuicios alegados “no serían sino una consecuencia de la discrepancia de fondo acerca del ejercicio de sus competencias por la Comunidad Foral de Navarra. Motivo que el propio Tribunal Constitucional ha descartado como determinante del mantenimiento de la suspensión, al afirmar que los perjuicios alegados no son sino una consecuencia de la discrepancia de fondo acerca de la titularidad de la competencia, la cual no puede ser argumentación estimada para el mantenimiento de la suspensión, ya que si la misma se aceptara, la suspensión de las normas impugnadas por motivos competenciales sería siempre necesaria, ya que en todo conflicto de dicha naturaleza se padece una duplicidad de normativas, la estatal y la autonómica (ATC 417/1990, de 27 de noviembre, reiterado en AATC 149/1999, de 14 de junio)”.

9. Por Diligencia de Ordenación de 8 de enero de 2014 se hace constar que en el plazo conferido en la anterior Providencia de 16 de diciembre de 2013 no se ha recibido escrito alguno del Gobierno de Navarra.

II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto de la presente resolución consiste en determinar si procede levantar o mantener la suspensión de la vigencia de los arts. 1 (por cuanto añade los arts. 42 bis - apartados 2, 4, 5 y 6-, 42 ter, 42 quáter, 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 1 y 2, 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, preceptos que

se encuentran suspendidos en su aplicación como consecuencia de la invocación de los arts. 161.2 CE y 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC) al promoverse el recurso de inconstitucionalidad contra dichos preceptos por el Presidente del Gobierno.

2. Sobre este tipo de incidentes de suspensión es reiterada nuestra doctrina según la cual, dicho con las palabras del ATC 298/2013, de 17 de diciembre, “para decidir acerca del mantenimiento o levantamiento de la misma, es necesario ponderar, de un lado, los intereses que se encuentran concernidos, tanto el general y público como, en su caso, el particular o privado de las personas afectadas, y, de otro, los perjuicios de imposible o difícil reparación que puedan derivarse del mantenimiento o levantamiento de la suspensión. Igualmente, hemos destacado que esta valoración debe efectuarse mediante el estricto examen de las situaciones de hecho creadas y al margen de la viabilidad de las pretensiones que se formulan en la demanda. Asimismo, este Tribunal ha precisado que el mantenimiento de la suspensión requiere que el Gobierno, a quien se debe la iniciativa, no sólo invoque la existencia de aquellos perjuicios, sino que es igualmente necesario demostrar o, al menos, razonar consistentemente su procedencia y la imposible o difícil reparación de los mismos, ya que debe partirse en principio de la existencia de una presunción de constitucionalidad a favor de las normas o actos objeto de conflicto (en este sentido, AATC 24/2011, de 3 de marzo, FJ 2; 44/2011, de 12 de abril, FJ 2; 239/2012, de 12 de diciembre, FJ 2; 60/2013, de 26 de febrero, FJ 2; 122/2013, de 21 de mayo, FJ 2; 123/2013, de 21 de mayo, FJ 2; y 157/2013, de 11 de julio, FJ 2, entre otros)”.

3. Los arts 42 bis –apartados 2, 4, 5 y 6-, 42 ter, 42 quáter, 42 quinquies y 42 sexies introducidos en la Ley Foral 10/2010 contienen, respectivamente, una definición de vivienda deshabitada, unos indicios de no habitación, las obligaciones de información sobre viviendas deshabitadas, el procedimiento para declarar tal situación y un registro al efecto. Otras normas impugnadas disponen que mantener una vivienda deshabitada cuando el titular es una persona jurídica es una conducta constitutiva de infracción grave (art. 66.1 Ley Foral 10/2010) y que en dicho supuesto es causa justificativa de expropiación forzosa por incumplimiento de la función social de la propiedad (arts. 52.2.a) y 72.2 Ley Foral 10/2010). En fin, la nueva disposición adicional décima incorporada a la Ley Foral 10/2010 en su apartado 1 “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”, norma estatal derogada tras ser tramitada como ley por la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social.

El Abogado del Estado sostiene, con apoyo en sendos informes del Ministerio de Economía y Competitividad, del Banco de España y de la SAREB, que tales previsiones conllevan un importante impacto negativo sobre los balances de las entidades que integran el sector financiero, sobre el mercado de cédulas hipotecarias y sobre el crédito hipotecario, por lo que el levantamiento de la suspensión pondría en riesgo el modelo de reestructuración bancaria y, en general, la estabilidad del sistema financiero, elementos de política económica general que son el eje de acción del Gobierno. Advierte que tales riesgos han sido apreciados también por la Comisión Europea, lo que implica que levantar la suspensión de las normas impugnadas pudiera suponer el incumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por España, especialmente del Memorando de Entendimiento firmado entre la Unión Europea y España el 20 de julio de 2012 (en adelante, MoU), que exige comunicar a las instituciones europeas toda medida que se vaya a adoptar y que puedan tener un impacto en la estabilidad financiera. En fin, levantar la suspensión, en opinión del Abogado del Estado, supondría la coexistencia de dos regímenes –el foral y el estatal- orientados a garantizar el derecho a la vivienda que no comparten una misma estructura normativa, lo que abona la inseguridad jurídica. En virtud de todo ello, solicita que este Tribunal acuerde el mantenimiento de la suspensión.

Por el contrario, el Letrado de la Comunidad Foral de Navarra y la Letrada del Parlamento de Navarra coinciden en que los perjuicios que el Abogado del Estado asocia al levantamiento de la suspensión no se fundamentan en datos reales ni efectivos y que, aunque lo fuesen, las medidas adoptadas en Navarra representan poca transcendencia en el panorama estatal, de modo que no alcanzarían a poner en riesgo el sistema financiero nacional. Por lo demás, la inseguridad jurídica a que alude el Abogado del Estado derivada de la duplicidad de regímenes no es sino consecuencia de la discrepancia de fondo acerca del ejercicio de la competencias autonómicas. Por todo ello, y considerando que es el mantenimiento de la

suspensión lo que sí genera perjuicios para el interés público en que se garantice el derecho a la vivienda y para el interés privado de quienes tienen difícil el acceso a ella, solicitan que este Tribunal acuerde el levantamiento de la suspensión de los preceptos impugnados.

4. Planteado así el debate procesal lo que corresponde a este Tribunal es examinar si los perjuicios que el Abogado del Estado asocia al levantamiento de la suspensión son reales y efectivos y tienen suficiente entidad para prevalecer sobre la presunción de constitucionalidad de que gozan las normas legales y sobre los menoscabos de intereses públicos y privados que pueden seguirse del mantenimiento de la suspensión, todo ello sin prejuzgar el fondo de la cuestión planteada que no es el objeto de esta pieza de suspensión.

Previamente a realizar esa ponderación, y como instrumento para hacerla, debemos atender a cómo se ha aplicado la doctrina constitucional en materia de mantenimiento o levantamiento de suspensión, la cual hemos reseñado en el fundamento jurídico segundo, cuando se trata de medidas que inciden en el sistema financiero, al efecto de fijar los criterios específicos con los que resolver este incidente.

La doctrina constitucional de este Tribunal ha mantenido la suspensión de los preceptos recurridos en el ATC 12/1987, de 13 de enero, sobre el Decreto 8/1986, de 10 de febrero, del Gobierno Valenciano, que habilitaban a las cooperativas de crédito para realizar operaciones activas con terceros; en el ATC 238/1987, de 26 de febrero, sobre el Decreto de la Generalidad 99/1986, de 3 de abril, que atribuía a órganos de la Generalidad la aprobación de determinados acuerdos de las asambleas generales de las Cajas de Ahorro con sede central en Cataluña y la concesión de autorizaciones previas para la apertura de oficinas de esas Cajas en determinados supuestos; en el ATC 29/1996, de 30 de enero, sobre la Ley de la Asamblea de Extremadura 4/1995, de 20 de abril, de Crédito Cooperativo, que sujetaba a autorización autonómica ciertas inversiones o posiciones de riesgo de las cooperativas de crédito y en el ATC 75/2010, de 30 de junio, sobre el Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de marzo, de cajas de ahorros de Galicia, en su redacción dada por la Ley 10/2009, de 30 de diciembre.

De este repaso a la doctrina constitucional específicamente aplicable a este caso se deducen los siguientes criterios a tener presentes en nuestra ponderación:

A) El buen funcionamiento y estabilidad del sistema financiero es un interés general y público. En el ATC 75/2010, de 30 de junio, dijimos que “debe apreciarse un perjuicio actual y directo al interés general en tanto que la previsión autonómica pudiera impedir [...] el buen

funcionamiento y estabilidad del sistema financiero” y también que “el interés público derivado del carácter de intermediarios financieros de las cajas de ahorros [...] aconseja igualmente el mantenimiento de la suspensión”. Lo mismo se desprende de los AATC 12/1987, 238/1987 y 29/1996 en la medida que acuerdan la suspensión de medidas autonómicas en función de la protección del sistema financiero en su conjunto.

B) Procede distinguir los perjuicios sufridos por las entidades de crédito, que como declaramos en el ATC 123/2013 afectan a intereses particulares, de los que inciden en el buen funcionamiento y estabilidad del sistema financiero o, dicho de otro modo también usado en nuestra doctrina, en el conjunto del sistema crediticio nacional, pues éstos constituyen, como resaltamos antes, intereses generales o públicos.

C) Hemos admitido que hay riesgo cierto, o si se prefiere perjuicio actual y directo, para ese interés general en el ATC 75/2010 cuando “la previsión autonómica pudiera impedir el despliegue de las medidas necesarias en relación con la garantía y el buen funcionamiento y estabilidad del sistema financiero” y cuando “la intervención previa autonómica puede llegar a interferir o impedir la constitución del SIP”, concluyendo en dicho ATC 75/2010 que “los posibles perjuicios apuntados son suficientes para que el Tribunal Constitucional se pronuncie, en fase de justicia cautelar y aún sin anticipar la resolución de fondo que en su día resulte procedente, a favor del mantenimiento de la suspensión”.

Esto explica que hemos considerado perjuicios ciertos, a los efectos de este tipo de incidentes cautelares, aquellos que pueden producirse de manera verosímil en el funcionamiento del sistema financiero y este planteamiento, lejos de ser exclusivo del ATC 75/2010, es una constante en nuestra doctrina, pues, el ATC 238/1987 mantuvo la suspensión de las medidas autonómicas porque “podrían afectar a la misma solvencia y seguridad de Entidades de depósito, y, por ende, al sistema financiero en su conjunto” y lo propio hizo el ATC 12/1987 porque “el alzamiento de aquélla podría dar lugar a la creación de situaciones jurídicas difícilmente reparables”.

Además, es un planteamiento que venimos acogiendo no solo cuando resolvemos sobre la suspensión de preceptos legales que inciden en la estabilidad del sistema financiero, como puede apreciarse en el ATC 280/2013, de 3 de diciembre, donde hemos admitido que se mantengan en suspenso los preceptos legales recurridos cuando “ [...] ‘si no se mantuviera la suspensión se producirían previsiblemente graves perjuicios al interés general y, en su caso, a los de aquellos sujetos afectados por la norma impugnada y todo ello sobre la base del rechazo

de la alegación de perjuicios meramente hipotéticos, puesto que la suspensión solamente procede en presencia de perjuicios ciertos y efectivos, en ausencia de los cuales ha de atenderse a la presunción de validez propia de las leyes' (ATC 156/2008, de 12 de junio, FJ 3)".

D) En la apreciación de la certeza de ese riesgo, como no podía ser de otro modo, hemos valorado si los perjuicios alegados venían o no respaldados en datos o análisis de organismos especializados por razón de la materia e independientes de las partes. Así en los AATC 123/2013, 153/2013 y 154/2013 negamos que existiesen, y levantamos en consecuencia la suspensión, porque los perjuicios alegados no tenían más apoyo que los datos extraídos de la página web de la AEB mientras que constaban en las actuaciones documentos del Banco de España y de la Comisión Europea que afirmaban datos y perspectivas que excluían dichos perjuicios.

También en este ámbito de apreciación de la concurrencia de perjuicios actuales para la estabilidad del sistema financiero hemos resaltado reiteradamente la estrecha interconexión de las entidades que lo integran (AATC 12/1987, 238/1987 y 75/2010).

E) En fin, no hemos perdido de vista que la ponderación que nos ocupa exige sopesar los perjuicios asociados al levantamiento con los ligados al mantenimiento de la suspensión. Así, como quedó de relieve en el fundamento jurídico anterior, uno de los elementos decisivos para levantar la suspensión en los AATC 123, 153 y 154 del año 2013 fue que el mantenimiento supondría prescindir de unos ingresos fiscales previstos legalmente en función del interés general en "hacer frente a una situación de inestabilidad financiera y crisis económica como el que actualmente vive nuestro país".

5. Partiendo de los criterios jurisprudenciales precedentes hay que analizar, en primer lugar, el alegado riesgo para el buen funcionamiento y estabilidad del sistema financiero. Esta ponderación ha de realizarse teniendo presente que las medidas de la Ley Foral 24/2013 vienen a sumarse a las ya adoptadas con un contenido similar por la Comunidad Autónoma de Andalucía (Ley 4/2013, de 1 de octubre, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda)

Aunque ya la doctrina constitucional ha puesto de relieve que se trata de un interés general y público (AATC 12/1987, 238/1987, 29/1996 y 75/2010) distinto de los intereses particulares de las entidades que integran el sector financiero (ATC 123/2013), no está de más

recordar, sin prejuzgar en este incidente su constitucionalidad, que en el actual contexto de crisis económica y social el Gobierno del Estado ha hecho de la estabilidad del sistema financiero español uno de los ejes centrales de la política económica general, como lo acredita, junto a varias normas de regulación de las entidades de crédito, el profundo proceso de reestructuración bancaria que ha diseñado y en el que participa activamente mediante la inversión directa de fondos públicos. Entre las primeras destacan el Real Decreto-ley 2/2012, de 3 de febrero, de saneamiento del sector financiero; la Ley 8/2012, de 30 de octubre, sobre saneamiento y venta de los activos inmobiliarios del sector financiero; y el Real Decreto-ley 14/2013, de 29 de noviembre, de medidas urgentes para la adaptación del derecho español a la normativa de la Unión Europea en materia de supervisión y solvencia de entidades financieras. Por lo que hace al segundo, su marco regulatorio se recoge en la Ley 9/2012, de 14 de noviembre, de reestructuración y resolución de entidades de crédito.

Pues bien, el informe relativo a la tercera revisión del Programa de Asistencia Financiera para la recapitalización de las instituciones financieras en España (verano 2013), al que ya dimos cierto valor probatorio en el ATC 153/2013, de 9 de julio, constata que, pese a que la situación de liquidez del sector bancario español ha mejorado, “ciertas iniciativas autonómicas de protección de los deudores hipotecarios están generando incertidumbres legales y económicas sobre los bancos españoles, con un posible impacto negativo sobre la estabilidad financiera. En particular, el Decreto-Ley adoptado por Andalucía puede tener implicaciones negativas sobre la estabilidad del sistema financiero español en su conjunto, ya de forma directa (por las posibles sanciones a entidades de crédito y la medida de expropiación temporal del uso de las viviendas dadas en garantía), ya de forma indirecta (por la reducción del apetito inversor en el sector inmobiliario español y el deterioro del valor de las carteras de las entidades de crédito y de la capacidad de estas de financiarse mediante cédulas hipotecarias)”. En el mismo sentido el informe relativo a la quinta revisión de dicho programa (invierno 2014) afirma que la ejecución de tales medidas de protección de los deudores hipotecarios “continúa teniendo un impacto importante sobre la estabilidad financiera a nivel nacional y regional. Los distintos marcos legales a nivel nacional y regional y la inseguridad jurídica acerca de las reglas aplicables pueden afectar al valor de la garantía hipotecaria y a la estabilidad de los mercados financieros. Además, estos efectos puede tener repercusiones subsiguientes en los balances y en las necesidades de provisión de las instituciones de crédito, así como sobre el flujo del crédito hacia la economía real y el funcionamiento de la SAREB”.

El valor probatorio que reconocemos a estos informes deriva de que la Comisión Europea, así como el Banco Central Europeo y el Fondo Monetario Internacional que también han participado en su elaboración, son instituciones especializadas en la materia e independientes de las partes, criterio que ya hemos utilizado en otros incidentes del mismo tipo para apoyar nuestro juicio sobre el mantenimiento o levantamiento de la suspensión de la ley autonómica en documentos del Banco de España (ATC 123/2013) o de la Comisión Europea (ATC 153/2013).

Desde la óptica que nos ocupa poco importa que el Programa de Asistencia Financiera, acordado por el Eurogrupo el 9 de julio de 2012 con una duración de 18 meses, haya llegado a su fin de un modo satisfactorio, pues la significación que otorgamos a tales informes no es en relación al cumplimiento por España de las condiciones a que el MoU de 20 de julio de 2012 sujetó tal asistencia financiera sino respecto a si las medidas autonómicas son aptas para poner en riesgo el interés público en que consiste la estabilidad del sistema financiero, aspecto en el que hemos de atender de un modo principal a los juicios de las instituciones especializadas en la materia e independientes de las partes, siempre claro está que no sean desvirtuados por otros datos o análisis aportados por quienes pretendan el levantamiento de la suspensión.

No debemos tampoco olvidar que, aunque el citado programa haya llegado a su fin por el transcurso de su periodo temporal y el cumplimiento de las condiciones impuestas, las medidas que materializan tal condicionalidad, lejos de estar consumadas, siguen vigentes y desplegando sus efectos, los cuales han de sujetarse a los compromisos asumidos por España dentro de la Unión Europea, en particular en lo relativo a las ayudas de Estado. Así lo ponen de relieve los informes de revisión mencionados, que resaltan que, mientras el periodo de vigencia del Programa de Asistencia Financiera era de dieciocho meses, se prevé que la reestructuración de los bancos apoyados con dinero público bajo las reglas de las ayudas de Estado se realice en un espacio de cinco años. Es el caso de aquellas medidas previstas en la condicionalidad del MoU que consisten en la inversión pública directa en aquellas entidades crediticias que necesitaban nueva capitalización y no la obtuvieron en los mercados privados, así como en el traspaso de los activos de peor calidad a un gestor de activos (SAREB) donde el accionista de referencia es el Estado.

La conclusión es que dichas actividades, que según los informes reseñados pueden sufrir un importante impacto derivado de las medidas autonómicas cuya suspensión ahora consideramos, tienen una conexión estrecha con el cumplimiento por España de sus

compromisos internacionales en materia de ayudas de Estado, lo que resulta relevante en esta sede a la luz de la doctrina afirmada en el ATC 108/2011, de 5 de julio, donde entendimos que la credibilidad de España en una situación económica de desconfianza como la presente constituía un interés público que justificaba el mantenimiento de la suspensión de una ley autonómica.

6. De otro lado, consta en las actuaciones de este incidente que el Banco de España ha elaborado un informe de 29 de noviembre de 2013 sobre la cuestión que nos ocupa. El Banco de España, según su régimen jurídico establecido en la Ley 13/1994, de 1 de junio, de Autonomía del Banco de España (en la redacción dada por ley 12/1998, de 28 de abril), goza de un estatuto de autonomía en el desarrollo de su actividad (art.1.1) y cuenta entre sus funciones propias la de “promover el buen funcionamiento y estabilidad del sistema financiero” (art. 7.5 b).

Por estos elementos de su régimen jurídico, que acreditan su independencia respecto de las partes y su aptitud para formular juicios especializados en la materia, y al igual que ya hicimos en el ATC 123/2013 con los datos del Boletín Estadístico del Banco de España de marzo de 2013, procede que partamos en la ponderación que nos corresponde del análisis que contiene tal informe, sin perjuicio de que podamos separarnos de él si apreciásemos que aparece contrarrestado por otros elementos probatorios.

Dicho informe, después de reseñar la valoración realizada por las autoridades internacionales del impacto de las iniciativas autonómicas de protección de los deudores hipotecarios, expone la valoración del impacto de la Ley Foral 24/2013 desde la perspectiva de sus competencias propias, afirmando 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”.

Luego precisa las razones concretas que justifican esta inquietud, de las cuales se ha dejado constancia en los antecedentes, y concluye que, sin perjuicio de la dificultad de valorar cuantitativamente el impacto final sobre el sector financiero de las medidas contempladas en la Ley Foral 24/2013, “el Banco de España considera que la norma ha introducido ya una

indeseable incertidumbre en el marco que afecta a la gestión por las entidades de crédito y por la SAREB de sus activos inmobiliarios y ha añadido inseguridad jurídica en relación con las garantías de los títulos hipotecarios de las entidades españolas, lo que podrá afectar a sus condiciones de financiación y, por consiguiente, al flujo del crédito a la economía real. Estas circunstancias podrían verse agravadas en caso de que se levantara la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados en el recurso de inconstitucionalidad 6036/2013, resultando especialmente preocupante el impacto de la norma navarra en la actividad y el plan de negocio de la SAREB, instrumento clave del programa de reestructuración del sector financiero español. Teniendo en cuenta lo anterior, la aplicación de los preceptos de la Ley Foral 24/2013 puede determinar un incremento de los costes de reestructuración asumidos por el Estado y ello, en un contexto como el actual, en el que resulta imprescindible proseguir con los esfuerzos y extremar la vigilancia con el fin de proteger la estabilización definitiva del sector financiero español en un entorno económico todavía adverso”.

7. Por su parte, el Letrado de la Comunidad Foral de Navarra y la Letrada del Parlamento de Navarra niegan que se pueda asociar a las previsiones de la Ley Foral 24/2013 que han sido impugnadas en este proceso un perjuicio cierto para la estabilidad del sistema financiero. Alegan que los informes del Ministerio de Economía y Competitividad, del Banco de España y de la SAREB contienen meras suposiciones y que los datos oficiales del Consejo General del Poder Judicial atestiguan que “Navarra tramitó 419 desalojos de los 58.604 registrados a nivel estatal”.

Estos datos, que son los únicos que se acompañan para sostener su posición, no desvirtúan el análisis contrario que consta en los documentos citados de la Comisión Europea y del Banco de España porque se refieren exclusivamente a la expropiación del uso en caso de desahucio de personas en situación de vulnerabilidad, que es solo uno de los aspectos del grupo de medidas que en su conjunto, según tales instituciones, pueden afectar a la estabilidad del sistema financiero. Además, a las previsiones de la Ley Foral 24/2013 se vienen a añadir, con carácter complementario, las de parecido contenido aprobadas en Andalucía en virtud de la Ley 4/2013, de 1 de octubre, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda, que sí tienen en cuenta la Comisión Europea y el Banco de España en sus respectivos análisis.

Por todas estas razones, y siguiendo el criterio que hemos reiterado en incidentes de este mismo tipo de que el sistema financiero está estrechamente interrelacionado (AATC 12/1987, 238/1987 y 75/2010), debemos concluir que el levantamiento de la suspensión de los preceptos impugnados, cuyo contenido ha quedado descrito en el fundamento jurídico tercero, producirá perjuicios ciertos para los intereses públicos. En efecto, en términos cuantitativos reducidos, tales preceptos inciden en el sistema financiero en su conjunto, generando, en una situación como la presente de excepcional desconfianza en el sistema crediticio globalmente considerado, un menoscabo para el interés público que supone la estabilidad de dicho sistema y, en la medida que pueda poner en riesgo que la reestructuración bancaria apoyada con dinero público en virtud de un régimen especial de ayudas de Estado se desarrolle en los términos autorizados, da lugar a una afectación igualmente cierta para cumplimiento por España de sus compromisos internacionales, intereses prevalentes en la cuestión examinada y claramente distintos de los perjuicios reparables que pudieran sufrir las entidades de crédito, singularmente consideradas.

En suma, tales perjuicios para los intereses públicos se producen, según los documentos del Banco de España y de la Comisión Europea que han sido aportados por la Abogacía del Estado, en aplicación del conjunto de medidas contenidas en los preceptos impugnados y no como consecuencia de cada una de ellas por separado, lo que determina la improcedencia a estos efectos de un examen individualizado de los mismos por su inescindible conexión y repercusión en el sistema financiero en su conjunto.

8. El Abogado del Estado alega en tercer lugar que el levantamiento de la suspensión también conllevará un perjuicio para la seguridad jurídica por “la coexistencia de dos regímenes (estatal y foral) con idéntica finalidad pero distinta articulación jurídica”.

La doctrina constitucional es constante al subrayar que en los procesos de trasfondo competencial tiene un limitado alcance, a efectos de mantener la suspensión de los preceptos impugnados, la valoración de los perjuicios que se apoya en la quiebra de la seguridad jurídica que se produciría en el caso de que las actuaciones de la Administración de la Comunidad Autónoma quedaran en entredicho si la resolución de fondo fuera favorable al Estado. Como recuerda el ATC 87/2012, de 10 de mayo, FJ 3 (con cita del ATC 105/2010, de 29 de julio), “este Tribunal, efectivamente, ha señalado que en las controversias de orden competencial puede producirse una quiebra de la seguridad jurídica desde el momento del planteamiento de

la discrepancia ante este Tribunal hasta su resolución, toda vez que las dos Administraciones litigantes reclaman para sí el ejercicio de la competencia, derivándose de ello que las actuaciones realizadas hasta ese momento por la Administración que resulte incompetente pueden haber afectado a la seguridad jurídica. Pese a este riesgo, nuestra doctrina ha puesto de relieve que en los incidentes de mantenimiento o alzamiento de la suspensión correspondientes a estos litigios competenciales si el argumento de los perjuicios ligados a la quiebra de la seguridad jurídica prevaleciera en su sola consideración, siempre habría de mantenerse la suspensión de las normas autonómicas, con la consiguiente afectación a la presunción de legitimidad de aquellas (ATC 156/2008, de 12 de junio, FJ 6, entre otros muchos)”.

Ahora bien, aparte de que esos mismos Autos recuerdan que esta regla general tiene excepciones (por todos, AATC 5/2003, de 14 de enero; 428/2003 de 18 de diciembre; 336/2005, de 15 de septiembre; 87/2012, de 10 de mayo) y además, en este caso se trata de un recurso de inconstitucionalidad que no está fundado, con exclusividad, en razones competenciales (entre otros son alegados los arts. 9.3, 14 y 25.1 CE) lo que es ahora más relevante es que el caso que nos ocupa no es reconducible siquiera a la regla general, pues la inseguridad jurídica nacería de la mera convivencia sobre una misma realidad material de regímenes jurídicos dispares y no de que las actuaciones de la Administración de la Comunidad Autónoma puedan quedar en entredicho si la resolución de fondo fuera favorable al Estado.

9. Hemos comprobado hasta ahora que el levantamiento de la suspensión de los preceptos impugnados conllevaría ciertos perjuicios, pero según nuestra doctrina la ponderación que es propia de un incidente de este tipo exige considerar al mismo tiempo los perjuicios que pueden ir asociados al mantenimiento de la suspensión, al objeto de decidir si los unos o los otros tienen mayor entidad.

Pues bien, es claro que el mantenimiento de la suspensión de las disposiciones impugnadas, al impedir su aplicación, menoscaba el interés público a que respondían dichas normas, que no es otro que garantizar el derecho a la vivienda, y el interés privado de colectivos sociales vulnerables que se verían beneficiados bien por la expropiación del uso de la vivienda de la que iban a ser desalojados bien por precios de alquiler más asequibles que posibilitasen su acceso a una vivienda.

Ahora bien, estos perjuicios resultan notablemente reducidos porque el Estado también ha dispuesto normas que atienden a esos intereses, no importando a los efectos de este incidente cautelar si tales medidas son o no constitucionales, pues el dato fáctico y real es que existen y que con su existencia disminuyen el menoscabo que para los intereses invocados por las partes que pretenden el levantamiento trae consigo el mantenimiento de la suspensión. Es el caso del Real Decreto-Ley 27/2012, de 15 de noviembre, de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios (derogado tras ser tramitado como ley por la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social), en el que se contempla, entre otras medidas, la suspensión inmediata y por un plazo de dos años de los desahucios de las familias que se encuentren en una situación de especial riesgo de exclusión. Además, con base en el mandato contenido en la disposición final primera del Real Decreto-ley 27/2012, de 15 de noviembre, el Gobierno y las entidades de crédito firmaron un convenio para la creación de un Fondo Social de Viviendas, propiedad de las entidades, ofrecidas en régimen de alquiler social a personas en situación de especial vulnerabilidad que hubieran sido desalojadas de su vivienda habitual por el impago de un préstamo hipotecario.

En este punto también se diferencia el presente caso del resuelto en los AATC 123/2013 y 154/2013. En estos Autos se levantó la suspensión de ciertos preceptos legales porque el mantenimiento habría producido un perjuicio para las arcas públicas, que habrían dejado de ingresar el tributo que aquéllos regulaban, menoscabo que tenía una especial relevancia en el actual contexto de déficit público. En este caso, por el contrario, los perjuicios que acompañan al mantenimiento de la suspensión de las disposiciones legales impugnadas no tienen tal entidad porque, como hemos razonado, los intereses afectados aparecen en gran medida atendidos por la vigencia de otras normas.

10. Los razonamientos expuestos permiten concluir que en la ponderación de los intereses en presencia, y subrayando la especial relevancia de la medida de política económica general de estabilidad del sistema financiero, que tiene un indudable interés público prevalente, y la proyección de esta materia en el contexto internacional, apreciemos que debe mantenerse la suspensión de los preceptos impugnados, sin que la medida adoptada implique, en este caso concreto, un relevante menoscabo del resto de los intereses en presencia.

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Mantener la suspensión de los arts. 1 (por cuanto añade los arts. 42 bis, apartados 2, 4, 5 y 6; 42 ter; 42 quáter; 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 1 y 2, a la Ley Foral 10/2010) todos ellos de la Ley Foral 24/2013, de 2 de julio, de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda en Navarra.

Madrid, a diez de marzo de dos mil catorce.