

VOTO PARTICULAR que formulan la Magistrada doña Adela Asua Batarrita, el Magistrado don Luis Ignacio Ortega Álvarez, la Magistrada doña Encarnación Roca Trías y los Magistrados don Fernando Valdés Dal-Ré y don Juan Antonio Xiol Ríos, respecto del Auto dictado en el Recurso de inconstitucional núm. 6036-2013.

Con el máximo respeto a la decisión mayoritaria emitimos nuestro Voto particular discrepante, anunciado en la deliberación y sustentado en los argumentos que en ella se expusieron.

1. En materia de mantenimiento o levantamiento de la suspensión de leyes autonómicas debemos convenir en que el punto de partida es la existencia de una presunción de constitucionalidad a favor de las normas o actos objeto de conflicto (entre otros muchos, ATC 298/2013, de 17 diciembre, FJ 2).

La decisión de la que discrepamos admite que es doctrina constitucional reiterada que, para que proceda mantener la suspensión, se requiere que el Gobierno, a quien se debe la iniciativa (i) invoque la existencia de los perjuicios de imposible o difícil reparación que puedan derivarse del levantamiento de la suspensión, y (ii) demuestre o, al menos, razone consistentemente su concurrencia y la imposible o difícil reparación de los mismos.

A nuestro juicio es diáfano que la decisión mayoritaria no es consecuente con esta premisa.

En el presente caso no solo no ha quedado acreditado, sino que ni siquiera se ha argumentado convincentemente que la eficacia de la norma impugnada pueda causar unos perjuicios de imposible o difícil reparación.

El Auto sostiene que el levantamiento de la suspensión de los preceptos impugnados puede incidir en el buen funcionamiento y estabilidad del sistema financiero, señalando, además, que en el actual contexto de crisis económica y social, la estabilidad del sistema financiero español constituye uno de los ejes centrales de la política económica general. No ponemos en duda que la estabilidad del sistema financiero constituya uno de los ejes centrales de la política económica general del Gobierno; de lo que disentimos es de que en este proceso constitucional haya quedado acreditado que la eficacia de la Ley Foral 24/2013, de 2 de julio, de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda en Navarra, pueda causar unos perjuicios que pongan en riesgo su estabilidad.

En efecto:

a) Los informes en los que el Auto se fundamenta ponen de manifiesto que medidas como las previstas en la ley impugnada pueden tener “un posible impacto negativo sobre la estabilidad financiera” (Programa de Asistencia Financiera de recapitalización de las instituciones financieras de España –tercera revisión, verano 2013-); que “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”, lo que “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” (Programa de Asistencia Financiera de recapitalización de las instituciones financieras de España, quinta revisión, invierno de 2014); que la aplicación de las medidas previstas en la Ley Foral 24/2013 generan “incertidumbre sobre el marco en el que las entidades de crédito o la propia SAREB podrán gestionar sus activos inmobiliarios” y producen “inseguridad jurídica en relación con los títulos hipotecarios de las entidades españolas, lo que podrá afectar a sus condiciones de financiación y, por consiguiente, al flujo del crédito de la economía real” (informe del Banco de España).

Pues bien, una cosa es que la eficacia de la norma impugnada pueda originar incertidumbre o inseguridad jurídica en relación con la gestión de los activos inmobiliarios de las entidades de crédito que se puedan ver afectadas la Ley Foral 24/2013 y otra muy distinta es que, como consecuencia de ese “posible impacto negativo” al que se refieren los informes citados, pueda ponerse en riesgo nada menos que la reestructuración bancaria y el cumplimiento por España de los compromisos internacionales asumidos como consecuencia de la referida reestructuración, tal y como se afirma en el Auto.

En nuestra opinión, los informes aportados por el Abogado del Estado no acreditan que la eficacia de la norma impugnada pueda conllevar tales consecuencias. Los referidos informes lo único que ponen de manifiesto es que es posible que tales medidas incidan desfavorablemente en el sistema financiero (según el Banco de España, “pueden determinar un incremento de los costes de reestructuración asumidos por el Estado”), pero en modo alguno justifican que como consecuencia de las mismas se vaya a generar una grave perturbación al conjunto del sistema financiero. El perjuicio al que aluden es meramente hipotético y se fundamenta en consideraciones generales y abstractas que no se encuentran respaldadas por ningún estudio en el que se evalúe, con datos concretos, el impacto que las medidas previstas en la Ley navarra son susceptibles de originar en el conjunto del sistema financiero. Así lo reconoce el informe del Banco de España en el que, al formular la conclusión final, se parte de considerar que, “[e]xisten en la Ley Foral 24/2013 elementos que, dada su indefinición actual, dificultan una valoración cuantitativa del impacto final de las medidas que contempla sobre el sector financiero y la consecución de los objetivos del MoU.”

b) El Parlamento navarro, por el contrario, sí que ha aportado un dato concreto sobre la incidencia que puede tener la eficacia de la regulación impugnada en la reestructuración bancaria: en los tres primeros trimestres de 2013 Navarra tramitó 419 desalojos de los 58.604 registrados en el ámbito estatal, lo que supone un 0,8 por cien de los mismos, por lo que difícilmente esta medida pueda tener los efectos tan devastadores del sistema financiero que el

Auto del que discrepamos le atribuye. Este dato aparece enmascarado en el Auto tras el hecho de que se refiere únicamente a uno de los tipos de medidas previstas en la norma impugnada – las relativas a la expropiación del uso de la vivienda-, pero este hecho no desvirtúa su elocuencia, pues el método del cálculo proporcional hace bien patente la escasa incidencia que las medidas previstas en la Ley Foral 24/2013 pueden tener en el conjunto del sistema financiero.

c) El hecho de que medidas similares a las que prevé la Ley Foral recurrida hayan sido adoptadas también por la Comunidad Autónoma de 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, no constituye, en sí mismo, un argumento que justifique el mantenimiento de la suspensión. Para ello hubiera debido acreditarse que es la suma de estas medidas la que perturba el buen funcionamiento del sistema financiero y ocasiona por ello un perjuicio al interés general de imposible o difícil reparación, lo que no ha quedado demostrado. La alusión que se contiene en el informe del Banco de España al “potencial impacto acumulado sobre el sistema financiero español que tendría la aplicación conjunta de las normas andaluza y navarra, al que se podrían sumar otras iniciativas autonómicas en el futuro” no puede considerarse seriamente una acreditación de tal extremo, salvo en el terreno futuro y preventivo al que el informe no tiene reparo en remitirse. Esta consideración, pues, no deja de ser un juicio meramente hipotético que, por lo demás, ni siquiera se encuentra argumentado. En todo caso, la citada Ley 4/2013, de la Comunidad Autónoma de Andalucía, frente a la que el Presidente del Gobierno ha interpuesto un recurso de inconstitucionalidad, se encuentra suspendida por Providencia del Pleno de este Tribunal de 14 de enero de 2014, por lo que, en este momento, las medidas previstas en la misma no tienen eficacia y en consecuencia no pueden producir ningún efecto acumulativo en relación con las previstas en la Ley Foral 24/2013. Tales perjuicios solo podrían valorarse en el caso de que este Tribunal acordara levantar la suspensión de su eficacia; supuesto en el que el Abogado del Estado podría, en su caso, solicitar que se acordara de nuevo la suspensión.

d) Tampoco puede justificarse, en nuestra opinión, el mantenimiento de la suspensión en los perjuicios que ocasionaría a la seguridad jurídica la coexistencia de dos regímenes jurídicos, el estatal y el foral, cuando ambas regulaciones tienen el mismo objeto. Conforme a la doctrina constitucional -que el Auto recoge, pero de la que no extrae, a nuestro juicio, las debidas consecuencias-, como regla general la seguridad jurídica no puede conllevar que en este tipo de incidentes deba mantenerse la suspensión de la norma autonómica, pues, como se afirma, entre otros muchos en el ATC 156/2008, de 12 de junio, FJ 6, de lo que se trata en este incidente es de demostrar que, más allá de la existencia de un conflicto entre dos normas, aparecen concretos perjuicios irreparables derivados de la vigencia y aplicación de la norma autonómica durante la pendencia del proceso. Y es precisamente esta circunstancia la que no ha quedado acreditada en este caso.

e) Por otra parte, el Gobierno se limita a aducir unos perjuicios genéricos en relación con los preceptos impugnados de la Ley foral 24/2013 considerada en su conjunto, pero no todas las medidas previstas en estos artículos son susceptible de tener el mismo impacto en el sistema financiero, por lo que hubiera debido distinguirse entre cada una de estas medidas y

justificar en cada caso qué perjuicio grave y de difícil o imposible reparación ocasionaba cada una ellas al interés general.

En suma, la falta de justificación de los requisitos necesarios para acordar la suspensión no puede, a nuestro juicio, resultar contrarrestada por la acumulación dialéctica de un conjunto de argumentos sin conexión alguna, insuficientes cada uno de ellos para demostrar la existencia de los perjuicios alegados más allá del terreno puramente hipotético y preventivo en el que se expresamente se manifiestan los informes en los que se apoya la decisión.

2. Nuestro desacuerdo es todavía mayor con la forma en que se han valorado los perjuicios que el mantenimiento de la suspensión podría originar a efectos de ponderar si procedía o no mantener esta medida cautelar. Dichos perjuicios se valoran de una forma absolutamente superficial, sin el examen de datos concretos sobre la incidencia cuantitativa y cualitativa de una medida susceptible de afectar a personas en situación de exclusión social. Pero aun esto resulta gratuito en nuestra opinión, pues, de acuerdo con la doctrina de este Tribunal, en el incidente de suspensión lo que ha de ponderarse es la dificultad de reparar los perjuicios que originaría el levantamiento de la suspensión (ATC 147/2012, de 16 de julio, FJ 7; en el mismo sentido, AATC 96/2011, FJ 6 y 95/2011, FJ, ambos de 21 de junio) y no la dificultad de reparar los perjuicios que originaría el mantenimiento de la suspensión. En consecuencia, a efectos de la resolución de este incidente es irrelevante que exista una regulación estatal, la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social, que tenga como finalidad garantizar el derecho a la vivienda de quienes se encuentran en una situación de vulnerabilidad, pues lo que ha de justificarse es que la eficacia de la norma impugnada puede originar determinados perjuicios de imposible o difícil reparación que justifican que cautelarmente se suspendan sus efectos, no que la suspensión de la eficacia no causa perjuicios irreparables.

Consideramos particularmente perturbadora esa doctrina, pues la norma autonómica goza de una presunción de constitucionalidad y por ello no es preciso justificar que su eficacia es necesaria para salvaguardar los bienes jurídicos que mediante ella tratan de protegerse atribuyendo al Tribunal Constitucional un papel de legislador positivo frente a los parlamentos autonómicos. La eficacia de la ley, también de la autonómica, se presume, y solo cede cuando existe un interés general superior que pueda verse perjudicado y cuando, además, el perjuicio no pueda ser reparado. Subordinar a la necesidad o conveniencia de atender a los intereses que protege la norma el mantenimiento de su eficacia supone alterar esta regla y dar prioridad a la eficacia de la norma autonómica solo cuando lo merezcan los concretos intereses que proteja. Esto supondría que podría privarse de eficacia a la ley autonómica si se entiende, mediante una decisión de oportunidad, que tales intereses no resultarían perjudicados. Esto es lo que hace el Auto, separándose, a nuestro juicio, de la jurisprudencia del Tribunal sobre la presunción de constitucionalidad de las leyes autonómicas con la que se inicia este voto.

Por todo ello consideramos que en este caso hubiera debido levantarse la suspensión 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.