|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 265/2014 |
| Fecha | de 4 de noviembre de 2014 |
| Sala | Pleno |
| Magistrados | Don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez. |
| Núm. de registro | 3552-2014 |
| Asunto | Recurso de inconstitucionalidad 3552-2014 |
| Fallo | Mantener la suspensión de la Ley Foral 2/2014, de 17 de febrero, por la que se regulan los órganos rectores de determinadas fundaciones. |

**AUTO**

**I. Antecedentes**

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal Constitucional el día 4 de junio de 2014 el Abogado del Estado, en nombre del Presidente del Gobierno, interpone recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Foral 2/2014, de 17 de febrero, por la que se regulan los órganos rectores de determinadas fundaciones. La citada Ley Foral 2/2014 se publicó en el “Boletín Oficial de Navarra” número 38, de 25 de febrero de 2014.

El Abogado del Estado invocó el art. 161.2 CE y el art. 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) a fin de que se acordase la suspensión de la aplicación de la Ley Foral recurrida.

El recurso de inconstitucionalidad se fundamenta, tal y como se expone en la demanda, en que la Ley Foral vulnera las competencias del Estado ex art. 149.1. 6, 11 y 13 CE, porque sus previsiones son contrarias a la Ley 26/2013, de 27 de diciembre, de cajas de ahorros y fundaciones bancarias.

2. Por providencia de 10 de junio de 2014, el Pleno del Tribunal Constitucional, a propuesta de la Sección Segunda, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad y dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 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 CE, lo que, a su tenor y conforme dispone el art. 30 LOTC, produce la suspensión de la vigencia y aplicación de la Ley impugnada desde la fecha de interposición del recurso —4 de junio de 2014— 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. Por escrito registrado en el Tribunal Constitucional el 20 de junio de 2014, el Presidente del Senado comunicó que la Mesa de esa Cámara, en su reunión de 17 de junio de 2014, había acordado personarse en este procedimiento y ofrecer su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

4. El Presidente del Congreso de los Diputados, mediante escrito registrado en este Tribunal el día 23 de junio de 2014, comunicó que la Mesa de la Cámara había acordado darse por personada en este procedimiento y ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

5. Por escrito registrado en el Tribunal Constitucional, con fecha de 26 de junio de 2014, el Gobierno de Navarra comunica el acuerdo adoptado en sesión celebrada el día 18 de junio de 2014, en el que se da por enterado de la interposición y admisión a trámite del presente recurso de inconstitucionalidad.

6. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 2 de julio, el Letrado del Parlamento de Navarra, en nombre y representación de la Cámara, presenta sus alegaciones en las que solicita se dicte Sentencia de inadmisión del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por extemporáneo y, de forma subsidiaria, dicte sentencia desestimatoria del recurso de inconstitucionalidad y se declare la constitucionalidad de la Ley Foral impugnada. Asimismo, se solicita que transcurrido el plazo de cinco meses al que hace referencia el art. 161.2 CE y 30 LOTC, se dé trámite al Parlamento de Navarra para la evacuación de trámite de levantamiento o ratificación de la suspensión.

7. El Pleno, por providencia de 2 de septiembre de 2014, otorgó a las partes personadas —Abogado del Estado y Parlamento de Navarra— un plazo de cinco días para que expusieran lo que considerasen conveniente acerca del mantenimiento o levantamiento de la suspensión.

8. El Abogado del Estado, por escrito registrado en este Tribunal el 9 de septiembre de 2014, formuló alegaciones y solicitó el mantenimiento de la suspensión de la totalidad de la Ley Foral impugnada en el presente recurso de inconstitucionalidad, por los motivos que se exponen a continuación. Para fundamentar sus alegaciones sobre los perjuicios que conllevaría el levantamiento de la suspensión, el Abogado del Estado aporta un informe del Ministerio de Economía y Competitividad, de 8 de julio de 2014, así como documentación relativa a la fundación Bancaria Caja Navarra entre la que se encuentran la Orden del Ministro de Economía y Competitividad por la que se acuerda aprobar los estatutos sociales de la fundación Bancaria Caja Navarra, los estatutos de la fundación, el pacto de accionistas de CaixaBank, S.A., de 1 de agosto de 2012, así como el certificado de que la referida fundación está inscrita en el Registro de fundaciones de Navarra.

Comienza el Abogado del Estado recordando la doctrina constitucional sobre la resolución de este tipo de incidentes, añadiendo que, en realidad, lo que con más frecuencia ha de examinarse son las situaciones de hecho que previsiblemente puede provocar la aplicación de la norma impugnada, por lo que lo que ha de exigirse es que se razone suficientemente la previsibilidad de los perjuicios en el caso de levantarse la suspensión.

Para acreditar los perjuicios que, al interés público y al interés general, conllevaría el levantamiento de la suspensión de la Ley Foral, el Abogado del Estado parte de las razones por las que se ha impugnado la Ley Foral y que se concretan en lo siguiente: a) La Ley Foral ordena la conversión de las fundaciones especiales consecuencia de la transformación de cajas de ahorro en fundaciones ordinarias en todo caso, sin respetar la normativa estatal que prevé la conversión de dichas entidades en fundaciones ordinarias o bancarias, según sus características. b) el régimen jurídico y de control al que pretende someter la Ley Foral a estas entidades contraviene el régimen de funcionamiento y el régimen jurídico aplicable a las fundaciones bancarias previsto en la Ley 26/2013, de 27 de diciembre, de cajas de ahorros y fundaciones bancarias.

Partiendo de dicha premisa, el Abogado del Estado, con apoyo en un informe del Ministerio de Economía y Competitividad, de 8 de julio de 2014, aduce la existencia de graves e irreparables perjuicios que habría de ocasionar el levantamiento de la suspensión de la vigencia de la Ley Foral 2/2014 tanto para el interés general como para el interés particular concretado en los efectos que el levantamiento o mantenimiento de la suspensión puede tener en la entidad Caja de Navarra.

Desde la perspectiva del interés general, entiende el Abogado del Estado que la aplicación de la Ley Foral supondrá un perjuicio grave e irreparable ya que la misma ordena en todo caso la conversión de las fundaciones especiales procedentes de las Cajas de Ahorro en fundaciones ordinarias, no bancarias lo que comporta que las disposiciones que establece en el ámbito organizativo y de control desactiven el nuevo modelo de las fundaciones bancarias basado en la profesionalización e independencia que constituye, como se deduce de la exposición de motivos de la Ley 26/2013, la clave de la ordenación de estas entidades y una de las principales novedades que se introduce frente al régimen anterior. Se afirma que esta incidencia es particularmente intensa en el ámbito organizativo y que los órganos directivos de las fundaciones bancarias adoptan decisiones no solo en el ámbito de sus funciones benéfico-sociales sino también en la gestión de sus participaciones financieras en entidades de crédito. Finalmente, se pone de manifiesto que la coexistencia de dos regímenes jurídicos diferentes e incompatibles para el mismo tipo de entidades, en el contexto de la renovación del sistema financiero español es de cumplimiento imposible para las entidades destinatarias de la norma y que la normativa autonómica bloquea la normativa básica estatal.

En segundo lugar, el Abogado del Estado aduce un perjuicio para el interés privado exponiendo que la Ley Foral afecta sólo a la fundación Caja Navarra y que, de acuerdo con la misma, tenía que haberse convertido en una fundación ordinaria. Sin embargo, dicha fundación se ha transformado en fundación bancaria el 27 de junio de 2014, a través de la aprobación de los estatutos sociales de la fundación bancaria Caja Navarra por acuerdo del Gobierno de Navarra y Orden del Ministro de Economía y Competitividad. En el informe del Ministerio de Economía y Competitividad se afirma que es la única fundación procedente de la transformación de las Cajas de Ahorro de Navarra que, por sus características, debía convertirse en fundación bancaria, ya que siempre que exista un pacto entre fundaciones que permita de forma conjunta cumplir los requisitos relativos a la transformación en fundación bancaria, las entidades que hayan concluido esos pactos habrán de convertirse en fundaciones bancarias, lo que sucede en este supuesto. Así se pone de manifiesto que existe un “Pacto de Accionistas” (que se aporta como documentación, como se ha señalado), entre Caja Navarra, Cajasol, Caja Canarias, Caja de Burgos, por un lado, y La Caixa, por otro, en tanto que accionistas de Caixa Bank. En virtud del clausulado de dicho pacto parasocial, La Caixa, como accionista mayoritario, se compromete a votar en la junta general de CaixaBank a favor de los candidatos propuestos conjuntamente por el resto de las Cajas accionistas, a las que se les reserva la facultad de proponer el nombramiento de dos miembros del consejo de administración.

De acuerdo con lo anterior, y en la medida en que la fundación especial Caja Navarra se ha convertido en fundación bancaria, en el caso de que se levantase la suspensión conllevaría a la actual fundación a una situación de imposible cumplimiento con el doble marco legal (básico estatal y de desarrollo autonómico) que habría de regular su actividad y estatus jurídico, pues debiera optar por transformarse en fundación ordinaria, de acuerdo con la Ley Foral 2/2014, de 17 de febrero, y dotarse de una estructura de gobierno corporativo incompatible con los mandatos previstos en la Ley 26/2013, de 27 de diciembre; o, mantener la actual naturaleza de fundación bancaria contraviniendo la regulación foral, con el riesgo último de que se considerasen, ex disposición transitoria primera de la propia Ley Foral 2/2014, de 17 de febrero, derogadas y sin aplicación las disposiciones de sus actuales estatutos contrarias a la misma.

Cualquiera de dichas alternativas se considera que produciría un manifiesto incumplimiento del ordenamiento estatal o foral y daños irreparables a la estructura orgánica y funcionamiento operativo de la propia fundación por la inseguridad jurídica generada. Por ello se aduce que no sólo se vulnera el principio de seguridad jurídica en abstracto sino que cualquier actuación realizada por la fundación hasta la resolución del recurso podría ser reprobada por ilegal de acuerdo con el ordenamiento estatal, impidiendo la mínima certidumbre que cualquier agente requiere para actuar en el tráfico mercantil ordinario. En definitiva, se alega que esta circunstancia generaría una evidente paralización de la gestión diaria y estratégica de la entidad, e incluso afectaría a la gestión indirecta de su participación en la entidad de crédito (Caixabank).

Adicionalmente, se considera que se produciría de facto un bloqueo en el ejercicio de las competencias propias del Estado en esta materia (art. 149.1.11 CE) en la Comunidad Foral de Navarra. Al respecto se señala que la regulación especial de las fundaciones bancarias obedece a la necesidad de que estos actores, por su incidencia en el sector financiero, tengan un funcionamiento prudencialmente adecuado dotando de estabilidad al conjunto del sector y que es un objetivo claro de la política financiera nacional y, al mismo tiempo, deriva de los compromisos de carácter internacional asumidos por España en un marco de creciente integración del sector bancario y en donde la confianza y la credibilidad de las instituciones y marcos jurídicos tienen gran relevancia. Asimismo, se afirma que la certidumbre sobre el derecho aplicable es especialmente relevante de cara a la próxima puesta en marcha (en noviembre de 2014), a nivel europeo, del mecanismo único de supervisión bancaria, de conformidad con lo previsto en el Reglamento (UE) núm. 1024-2013 del Consejo, de 15 de octubre de 2013, que encomienda al Banco Central Europeo tareas específicas respecto de políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito.

En definitiva, alega el Abogado del Estado que el mantenimiento de la suspensión garantizaría la necesaria seguridad jurídica para el desempeño de una dirección y gestión de la fundación no distorsionada por una actuación no congruente o arbitraria de los poderes públicos, e impediría el bloqueo de las competencias del Estado en la Comunidad Foral de Navarra que son, en última instancia, garantía de la estabilidad financiera y adaptaciones nacionales muy relevantes de cara al nuevo marco europeo de supervisión prudencial de entidades de crédito.

9. Mediante escrito registrado en este Tribunal con fecha de 17 de septiembre de 2014, el Letrado del Parlamento de Navarra justifica su petición de levantamiento de la suspensión acordada en los extremos que, resumidamente, se exponen a continuación:

En primer lugar, se cuestiona con carácter general la suspensión automática de las normas autonómicas, solicitando el levantamiento de la suspensión en atención a la consolidada doctrina del Tribunal Constitucional (AATC 355/1989, de 11 de octubre; 329/1992, de 27 de octubre; 5/2003, de 14 de enero; 157/2008, de 12 de junio; 75/2010, de 30 de junio, y 108/2011). Además, se alega la falta de argumentación que justifique la suspensión de la Ley Foral por parte de la representación procesal del Estado que se limita a invocar el art. 161. 2 CE, sin alegar las causas que justifiquen la suspensión.

Asimismo, con cita del ATC 103/1994, de 22 de marzo, la presunción de constitucionalidad de una norma autonómica es causa suficiente para levantar la suspensión, máxime en unos momentos en que la tramitación de los recursos de inconstitucionalidad puede demorarse más allá de un plazo razonable por la carga de trabajo que soporta el Tribunal Constitucional.

Finalmente, se alega que no se aprecia ningún perjuicio, irreparable, de imposible o difícil reparación, que impida el levantamiento de la suspensión. Y ello porque si se alega que los perjuicios derivan de la discrepancia de fondo acerca del ejercicio de sus competencias por la Comunidad Foral de Navarra, es un motivo que el propio Tribunal Constitucional ha descartado como determinante del mantenimiento de la suspensión (AATC 417/1990, 149/1999, y ATC de 21 de julio de 1999). Además, se entiende que los perjuicios que se aleguen serían preventivos y reversibles en caso de estimarse el recurso de inconstitucionalidad. Por último se alega que, desde un perspectiva funcional y de eficacia de la Ley Foral, han decaído los motivos que motivaron su impugnación, al haber trascurrido ya el periodo de constitución y formalización de las fundaciones bancarias con arreglo a la Ley 26/2013, cuya vulneración mediata de la misma, se invocó como parámetro de constitucionalidad.

Subsidiariamente se solicita el levantamiento de la suspensión de los preceptos impugnados sin fundamentación alguna, como son los artículos: 1, y los arts. 9, 10.11, 12, 15, disposición adicional primera y disposiciones transitoria primera y segunda de la Ley Foral 2/2014, de 17 de febrero.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto de la presente resolución consiste en determinar si procede levantar o mantener la suspensión de la vigencia de la Ley Foral 2/2014, de 17 de febrero, por la que se regulan los órganos rectores de determinadas fundaciones, que se encuentra suspendida en su aplicación, como consecuencia de la invocación del art. 161.2 CE y 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, al promoverse el recurso de inconstitucionalidad contra dicha Ley por el Presidente del Gobierno. La representación del Parlamento de Navarra ha solicitado el levantamiento de la suspensión de la Ley Foral impugnada. Por su parte, el Abogado del Estado ha interesado el mantenimiento de la suspensión.

Este recurso de inconstitucionalidad se fundamenta, tal y como se expone en la demanda, en que la Ley Foral vulnera las competencias del Estado ex art. 149.1. 6, 11 y 13 CE, porque sus previsiones son contrarias a la Ley 26/2013, de 27 de diciembre, de cajas de ahorros y fundaciones bancarias. Las razones de la impugnación, tal y como se expone en los antecedentes, se concretan en que la citada norma, a juicio del Abogado del Estado, ordena en todo caso la conversión de las fundaciones especiales consecuencia de la transformación de cajas de ahorro en fundaciones ordinarias, sin respetar la normativa estatal que prevé la conversión de dichas entidades en fundaciones ordinarias o bancarias, según sus características. Además, el régimen jurídico y de control al que pretende someter la Ley Foral a estas entidades contraviene el régimen de funcionamiento y el régimen jurídico aplicable a las fundaciones bancarias previsto en la Ley 26/2013, de 27 de diciembre, de cajas de ahorros y fundaciones bancarias.

2. Una vez expuestos los términos del recurso de inconstitucionalidad, cuyo contenido no compete resolver en este momento procesal, hemos de centrarnos ahora en la cuestión de si procede o no, levantar la suspensión de la vigencia de la disposición impugnada por el Estado.

Sobre este tipo de incidentes de suspensión es reiterada nuestra doctrina según la cual, 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; 157/2013, de 11 de julio, FJ 2; y 298/2013, de 17 de diciembre, FJ 2; 178/2014, de 24 de junio, FJ 2; y 205/2014, de 22 de julio, FJ 2, entre otros).

Asimismo, hemos de partir de que, como recuerdan los AATC 157/2013, FJ 2, y 298/2013, FJ 2, la resolución de este incidente ha de quedar desvinculada de la que en su día se adopte respecto del debate de fondo, pues “de lo que en este incidente se trata no es de vindicar o defender la titularidad de la competencia discutida, sino de alegar y acreditar los perjuicios irreparables o de difícil reparación que se producirían, en concreto, por la vigencia de los preceptos impugnados durante el tiempo que dure el proceso constitucional” (ATC 75/2010, de 30 de junio, FJ 2).

3. Así pues, de lo que ahora se trata es de “dilucidar si los perjuicios que han sido alegados por el Abogado del Estado tienen la gravedad y consistencia necesarias como para prevalecer sobre la presunción de legitimidad” (AATC 87/2012, de 10 de mayo, FJ 2; 239/2012, de 12 de diciembre, FJ 2; 298/2013, FJ 3, 178/2014, FJ 2; y 205/2014, FJ 2) de la regulación navarra.

En el presente caso, el Abogado del Estado, con apoyo en un informe del Ministerio de Economía y Competitividad, de 8 de julio de 2014, aduce la existencia de graves e irreparables perjuicios que habría de ocasionar el levantamiento de la suspensión de la vigencia de la Ley Foral 2/2014, tanto para el interés general como para el interés particular concretado en los efectos que el levantamiento de la suspensión puede tener en la entidad Caja de Navarra.

Como se ha expuesto en los antecedentes, desde la perspectiva del interés general, entiende el Abogado del Estado que la aplicación de la Ley Foral supondrá un perjuicio grave e irreparable ya que la misma ordena en todo caso la conversión de las fundaciones especiales procedentes de las cajas de ahorro en fundaciones ordinarias, no bancarias lo que supone, a su juicio, que se desactive el nuevo modelo de las fundaciones bancarias previsto en la Ley 26/2013 que incide especialmente en el ámbito organizativo, teniendo en cuenta que los órganos directivos de las fundaciones bancarias adoptan decisiones no solo en el ámbito de sus funciones benéfico-sociales sino también en la gestión de sus participaciones financieras en entidades de crédito. Por otra parte, el Abogado del Estado aduce la vulneración del principio de seguridad jurídica en general entendiendo, además, que la certidumbre sobre el derecho aplicable es especialmente relevante respecto al nuevo marco de supervisión prudencial de las entidades de crédito. Finalmente alega el bloqueo de las competencias estatales por la normativa autonómica.

En segundo lugar, el Abogado del Estado alega el perjuicio para el interés privado exponiendo que la fundación bancaria Caja Navarra, a la que a su juicio afecta únicamente la Ley Foral 2/2014, quedaría en una situación de imposible cumplimiento del doble marco legal estatal y autonómico, lo que produciría daños irreparables a la estructura orgánica y funcionamiento operativo de la propia fundación por la inseguridad jurídica generada.

4. Debemos rechazar, en primer lugar, el perjuicio relativo al bloqueo de las competencias estatales alegado por el Abogado del Estado. Como afirmamos en el ATC 153/2014, de 27 de mayo, FJ 1, “cierto es que este argumento se ha utilizado excepcionalmente por este Tribunal para justificar el mantenimiento de la suspensión, sin necesidad de acreditar los daños de imposible reparación que derivarían de la aplicación de los preceptos autonómicos impugnados. Pero de la misma forma, este Tribunal lo ha limitado a los supuestos en que la controversia suscitada en el recurso que origina el incidente cautelar, excede de las situaciones normales de controversia competencial, anormalidad que no tiene que ver, en contra de lo alegado por el Abogado del Estado, con la viabilidad de las pretensiones de la demanda o de su apariencia de buen derecho, sino con el efecto mismo de bloqueo del ejercicio de las competencias estatales que se produciría, bien porque la competencia estatal afectada está palmariamente reconocida por el bloque de la constitucionalidad y no es discutida por las partes (ATC 336/2005, de 15 de septiembre, FJ 5); bien porque la norma autonómica impugnada reconoce expresamente que se ha dictado con única finalidad de dejar en suspenso el ejercicio de una competencia estatal cuya legitimidad ésta discute (ATC 146/2013, de 5 de junio, FJ 4), bien, finalmente, porque concurren a la vez ambos requisitos: una competencia incontrovertida del Estado y una norma autonómica que se dicta con el propósito confesado de evitar que sea menoscabada por el ejercicio por el Estado de sus propias competencias (ATC 104/2010, de 28 de julio, FJ 5)”.

Ninguno de los requisitos expuestos concurre en este caso. No hay ni una competencia estatal palmariamente reconocida en el bloque de la constitucionalidad que no admite discusión, y la finalidad de la Ley impugnada es, según se infiere de su exposición de motivos, la de completar la regulación de las fundaciones ordinarias provenientes de la transformación de las cajas de ahorros, dentro de las competencias de la Comunidad Foral en materia de fundaciones. En consecuencia, y como también apreciamos en el citado ATC 153/2014, FJ 1, la presente controversia no excede de los límites normales de cualquier controversia competencial, por lo que la resolución que se adopte sobre el mantenimiento de la suspensión, sólo puede depender, como ya hemos afirmado, de la ponderación de los intereses públicos y privados afectados por la suspensión, y de los perjuicios de imposible reparación que se irroguen del mantenimiento o levantamiento de la suspensión para lo que habrá de estarse a las situaciones de hecho creadas y al margen de la viabilidad de las pretensiones formuladas en la demanda.

5. El Abogado del Estado alega que el levantamiento de la suspensión afectaría al modelo de fundaciones bancarias establecido por la Ley 26/2013, de 27 de diciembre, e incidiría en el funcionamiento del sistema financiero. Concretamente, se considera que la Ley Foral establece una serie de disposiciones en el ámbito organizativo y de control que afectan a las fundaciones bancarias, en cuanto actores significativos del sistema crediticio español, y es especialmente relevante en la organización ya que los órganos de las fundaciones adoptan decisiones en la gestión de sus participaciones financieras de las entidades de crédito.

Al respecto hemos de poner de relieve que los perjuicios alegados han de valorarse únicamente en relación con la fundación bancaria Caja Navarra en la medida en que según expone el Abogado del Estado, la Ley Foral afecta únicamente a dicha entidad.

Por otra parte, para poder determinar si, en efecto, el levantamiento de la suspensión produciría los perjuicios alegados por el Abogado del Estado, debemos analizar cuál es el modelo de fundaciones bancarias y, sobre todo, la finalidad a la que responde, así como la relación existente entre la fundación bancaria y la correspondiente entidad de crédito y su eventual afectación al funcionamiento del sistema financiero.

Al respecto debemos de partir de que según el preámbulo de la Ley Foral 2/2014, “la Fundación Caja Navarra ha de convertirse en una fundación ordinaria”. Sin entrar en los motivos por los que la fundación especial Caja Navarra se ha transformado en fundación bancaria, que es una cuestión derivada de la aplicación de la Ley 26/2013, de 27 de diciembre, de cajas de ahorros y fundaciones bancarias por lo que no es susceptible de ser objeto de nuestro pronunciamiento, lo cierto es que la fundación especial Caja Navarra se transformó, tal y como consta en los antecedentes, en fundación bancaria el 27 de junio de 2014, a través de la aprobación de los estatutos sociales de la fundación bancaria Caja Navarra por acuerdo del Gobierno de Navarra y Orden del Ministro de Economía y Competitividad.

Ello comporta que la fundación bancaria Caja Navarra está sometida al régimen previsto en el título II la citada Ley 26/2013, de 27 de diciembre, régimen que se ha establecido partiendo de la consideración expuesta en el preámbulo de la referida norma de que “la fundación bancaria será, a partir de la entrada en vigor de esta Ley, un actor principal presente en gran parte de las entidades de crédito de nuestro país, algunas de ellas sistémicas; por lo tanto, se incrementa la posibilidad de que un funcionamiento inadecuado de estas entidades tengan consecuencias para la estabilidad del sistema financiero”. A ello se añade que “en la medida en que cuentan con participaciones significativas, e incluso de control, en entidades financieras, el legislador no puede ignorar el régimen jurídico de este tipo de fundaciones. Al contrario, es preciso que las fundaciones bancarias sean objeto de una regulación similar a la que el Estado ha dictado en relación con el resto de las entidades de crédito. Solo de esta manera se garantiza una adecuada ordenación del crédito en nuestro país”.

Por lo tanto, de lo dispuesto en el preámbulo de la Ley se infiere, entre otras consecuencias, que las fundaciones bancarias forman parte del sistema financiero como actor principal del mismo, ya que van a tener una presencia significativa en las entidades de crédito, alguna de ellas sistémica y un papel activo en la gestión de las mismas. Además, su regulación no puede equiparse a la de las fundaciones ordinarias sino que tiene que equiparse a la de las entidades de crédito para poder garantizar una adecuada ordenación de éste.

En el mismo sentido, cabe hacer referencia a que uno de los objetivos de la Ley, como consta en el escrito de alegaciones del Abogado del Estado y en el informe del Ministerio de Economía y Competitividad, es asegurar que aquellas fundaciones que tengan, directa o indirectamente, de manera individual o concertando su actuación con otras fundaciones, una influencia significativa en el funcionamiento de las entidades de crédito, tal como la derivada de poder nombrar a miembros del Consejo de Administración, están sujetas a unas reglas especiales, diferentes de las aplicables a las fundaciones ordinarias, puesto que su funcionamiento tiene un impacto apreciable en el funcionamiento del sistema financiero.

De lo expuesto se infiere la relevancia del modelo organizativo y de control de las fundaciones bancarias en la regulación afrontada por la Ley 26/2013, de 27 de diciembre, Ley que de momento parece ser la culminación del proceso de reestructuración de las cajas de ahorro, iniciada como consecuencia de la crisis financiera, cuya excepcional gravedad reviste caracteres de notoriedad, según afirmamos en STC 182/2013, de 23 de octubre, FJ 6 d). De ahí que haya de tenerse en cuenta que “en una situación de crisis de las cajas resulta imprescindible que la legislación estatal básica en la materia encuentre una inmediata aplicación sin obstáculos, pues la urgencia en la adopción de decisiones resulta de capital importancia para evitar la inestabilidad de los mercados financieros” (ATC 75/2010, de 30 de junio, FJ 4).

Asimismo, el Abogado del Estado aduce que el levantamiento de la suspensión conllevaría la alteración por la aplicación de la Ley Foral 2/2014 del modelo organizativo y de control al que está sometido la entidad Caja Navarra lo que tiene relevancia en la entidad de crédito ya que los órganos de las fundaciones adoptan decisiones en la gestión de sus participaciones financieras de las entidades de crédito.

En el presente caso, ha quedado acreditada por el Abogado del Estado la participación de la fundación bancaria Caja Navarra en la entidad de crédito CaixaBank ya que, conforme a las alegaciones del Abogado del Estado y a la documentación aportada, consta que hay un “pacto de accionistas”, suscrito el 1 de agosto de 2012, entre Caja Navarra, Cajasol, Caja Canarias, Caja de Burgos, por un lado, y La Caixa, por otro, en tanto que accionistas de CaixaBank. A la vista de la documentación aportada, la participación en CaixaBank resultante de la aplicación de la ecuación de canje prevista en el acuerdo de integración es en el caso de Caja Navarra de 50.015.625 acciones de CaixaBank.

Además, y en cuanto a las relaciones entre la fundación bancaria Caja Navarra y CaixaBank, cabe destacar que, en virtud del clausulado de dicho pacto parasocial, según afirma el informe del Ministerio de Economía y Competitividad, La Caixa, como accionista mayoritario, se compromete a votar en la junta general de CaixaBank a favor de los candidatos propuestos conjuntamente por el resto de las cajas accionistas, a las que se les reserva la facultad de proponer el nombramiento de dos miembros del Consejo de Administración.

Por lo tanto, en este caso, puesto que la fundación Caja Navarra ha concluido un pacto de accionistas con La Caixa ello le permite, en concierto con otras fundaciones, designar dos representantes en el Consejo de CaixaBank, S.A.

Además, en la documentación aportada por el Abogado del Estado, y concretamente en el pacto de accionistas, constan las relaciones entre la fundación Caja Navarra y Caixa Bank entre las que cabe destacar, además del nombramiento, con las otras fundaciones de dos miembros del Consejo de Administración, la propuesta de creación de cuatro consejos asesores territoriales, de carácter consultivo, uno de ellos para Navarra. Dichos consejos tendrán las funciones de consulta, información y asesoramiento que determine el consejo de administración de CaixaBank y su composición vendrá fijada por el consejo de administración de CaixaBank en coordinación con Caja Navarra en el caso del consejo territorial de Navarra.

Por lo tanto, acreditada la participación de la fundación bancaria Caja Navarra en la entidad de crédito CaixaBank y las funciones que le corresponden a los órganos de gobierno de Caja Navarra en relación con dicha entidad, parece evidente que la modificación del modelo organizativo de la entidad tendría incidencia en la entidad de crédito —CaixaBank— entidad de crédito que es notorio que es una de las entidades sistémicas por la importancia que tiene en el sistema financiero español en su conjunto. Al respecto no debemos olvidar que en el 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), tal y como expusimos en ATC 69/2014, FJ 4 d). Además, no cabe desconocer que, como pusimos de relieve en ATC 12/1987, de 13 de enero, fundamento jurídico único, aun cuando en términos cuantitativamente reducidos, los preceptos impugnados no dejan de incidir en el sistema financiero en su conjunto, por lo que afirmamos que los riesgos de la aplicación inmediata de los preceptos impugnados son mayores que las ventajas que de ella podrían obtenerse.

6. Respecto a la afectación al principio de seguridad jurídica, perjuicio alegado por el Abogado del Estado tanto con carácter general como referido a la fundación bancaria Caja Navarra, debemos partir de que, como reiteradamente ha declarado este Tribunal, “los daños que pudieran ocasionarse a la seguridad jurídica ‘son una consecuencia inherente a toda situación de pendencia de un recurso de inconstitucionalidad y consustanciales, por tanto, al funcionamiento del Estado de las Autonomías y a la coexistencia del ordenamiento estatal con los ordenamientos autonómicos, de manera que, desde este simple ángulo de enfoque, la suspensión de las normas impugnadas por motivos competenciales, como es el presente caso, sería siempre necesaria en la medida en que en los conflictos de dicha naturaleza concurra una duplicidad de normas. Pero de lo que se trata en este trámite no es de defender la seguridad jurídica con argumentos que pueden valer para cualesquiera impugnaciones, sino de alegar y acreditar los perjuicios irreparables o de difícil reparación que se producirían, en concreto, por la vigencia de los preceptos impugnados durante todo el tiempo que dure el proceso constitucional” (ATC 60/2013, de 26 de febrero, FJ 5). De acuerdo con ello, hemos afirmado que la mera existencia de dos regulaciones diferentes no puede justificar el mantenimiento de la suspensión, si no se pone de manifiesto qué perjuicios de imposible o difícil reparación pueden producirse como consecuencia de esa duplicidad normativa (ATC 205/2014, FJ 2).

En el presente caso, el perjuicio ocasionado a la seguridad jurídica se vería limitado, en su caso, a la fundación bancaria Caja Navarra, no sólo porque no se acreditan por el Abogado del Estado los perjuicios concretos desde la perspectiva del interés general más allá de los que se derivan de la controversia suscitada entre las partes, sino porque, a juicio del Abogado del Estado, la Ley Foral se aplicaría sólo a la fundación Caja Navarra por lo que la ponderación propia a este incidente cautelar ha de limitarse a los perjuicios que el levantamiento o mantenimiento de la suspensión produciría en la misma.

El Abogado del Estado alega que dicha fundación, en caso del levantamiento de la suspensión, debería optar por transformarse en fundación ordinaria, dotándose de una estructura de gobierno incompatible con los mandatos previstos en la Ley 26/2013 o, mantener la actual naturaleza de fundación bancaria contraviniendo la regulación foral, con el riesgo último de que se considerasen, ex disposición transitoria primera de la propia Ley Foral 2/2014, de 17 de febrero, derogadas y sin aplicación las disposiciones de sus actuales estatutos contrarias a la misma. Cualquiera de dichas alternativas se considera que produciría un manifiesto incumplimiento del ordenamiento estatal o foral y daños irreparables a la estructura orgánica y funcionamiento operativo de la propia fundación por la inseguridad jurídica generada. Se afirma que cualquier actuación realizada por la fundación hasta la resolución del recurso podría ser reprobada por ilegal impidiendo la mínima certidumbre que cualquier agente requiere para actuar en el tráfico mercantil ordinario, y que esta circunstancia generaría una evidente paralización de la gestión diaria y estratégica de la entidad, e incluso afectaría a la gestión indirecta de su participación en la entidad de crédito (Caixabank). Unido a ello se aduce el bloqueo de las competencias estatales y las distorsiones que se producirían en la aplicación del nuevo marco europeo de supervisión prudencial de entidades de crédito.

A la vista de dicha situación, el levantamiento de la suspensión conllevaría una situación de inseguridad jurídica para el desarrollo de la actividad de la fundación por la indeterminación del régimen jurídico al que tendría que someterse, lo que podría afectar al funcionamiento del sistema financiero además por la incidencia que esta fundación bancaria tiene en una entidad de crédito, tal y como hemos expuesto en el fundamento jurídico anterior.

Pero además, según aduce el Abogado del Estado, podría suceder que ex disposición transitoria primera de la propia Ley Foral 2/2014, de 17 de febrero, quedaren derogadas y sin aplicación las disposiciones de sus actuales estatutos contrarias a la misma. En este supuesto, como en el resuelto en ATC 264/2003, se afectaría al marco estatutario de la fundación. Es cierto que en el caso al que se refería el citado ATC 264/2003, la modificación estatutaria era de la entidad y no de uno de sus propietarios, como sería el supuesto de la eventual modificación estatutaria que afectase a la entidad Caja Navarra como una de las propietarias de la entidad de crédito Caixa Bank, pero no es menos cierto que la repercusión de la modificación estatutaria sería igualmente relevante por la participación que dicha fundación tiene en la entidad de crédito. En este sentido, también podríamos afirmar en este caso, como afirmamos en aquel, que al afectar al marco estatutario de la fundación se está afectando al sistema de adopción de decisiones de la fundación lo que de modo notorio perjudicaría al funcionamiento de la entidad (ATC 264/2003, FJ 4). Por lo que, como en ese caso, si se levantara la suspensión de la Ley Foral 2/2014, podrían producirse, también aquí, situaciones “que podrían perjudicar de forma muy notable e irreversible los intereses patrimoniales y, sobre todo, corporativos de esta institución” (ATC 178/2000, FJ 6; y 264/2003, FJ 4).

Asimismo, se alega que cualquier actuación realizada por la fundación hasta la resolución del recurso podría ser reprobada por ilegal de acuerdo con el ordenamiento estatal o básico, impidiendo la mínima certidumbre que cualquier agente requiere para actuar en el tráfico mercantil ordinario. En definitiva, esta circunstancia generaría una evidente paralización de la gestión diaria y estratégica de la entidad, e incluso afectaría a la gestión indirecta de su participación en la entidad de crédito (Caixabank). En la medida en que ya hemos apreciado la eventual repercusión que toda actuación de la fundación bancaria tiene en la entidad de crédito y la incidencia que ello tiene en el funcionamiento del sistema financiero, hemos de apreciar este perjuicio alegado por el Abogado del Estado como determinante del mantenimiento de la suspensión de la Ley 2/2014.

Por otra parte, hemos afirmado en ATC 69/2014, de 10 de marzo, FJ 4 e) que “la ponderación que nos ocupa exige sopesar los perjuicios asociados al levantamiento con los ligados al mantenimiento de la suspensión”. En este caso, además de los perjuicios alegados por el levantamiento de la suspensión, hemos de atender a que el mantenimiento de la suspensión comportaría que la fundación bancaria Caja Navarra se mantuviera como fundación bancaria de acuerdo con la Ley 26/2013, sin que se suscitase inseguridad jurídica sobre el régimen aplicable a la misma y su posible conversión a fundación ordinaria, de acuerdo con lo previsto en la Ley 2/2014.

Los posibles perjuicios apuntados son suficientes para que el Tribunal Constitucional se pronuncie, en fase de justicia cautelar y sin anticipar la resolución de fondo que en su día resulte procedente, a favor del mantenimiento de la suspensión de la Ley Foral 2/2014, de 17 de febrero, por la que se regulan los órganos rectores de determinadas fundaciones.

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Mantener la suspensión de la Ley Foral 2/2014, de 17 de febrero, por la que se regulan los órganos rectores de determinadas fundaciones.

Madrid, a cuatro de noviembre de dos mil catorce.

### Votos

Voto particular que formula el Magistrado don Luis Ignacio Ortega Álvarez respecto del Auto dictado en el recurso de inconstitucionalidad 3552-2014, al que se adhieren las Magistradas doña Adela Asua Batarrita, doña Encarnación Roca Trías, y los Magistrados don Fernando Valdés Dal-Ré y don Juan Antonio Xiol Ríos

Con el más pleno respeto a la decisión mayoritaria del Tribunal y en uso de la facultad que nos confiere el art. 90 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional expresamos nuestra discrepancia tanto con el fallo como con la fundamentación jurídica del Auto, por las razones ya defendidas en su momento durante la deliberación y que expresamos a continuación.

En materia de mantenimiento o levantamiento de la suspensión de leyes autonómicas es doctrina constitucional reiterada, recogida en el fundamento jurídico 2 del Auto del que discrepamos, que lo que ha de ponderarse son, 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. En esa ponderación es necesario que el Gobierno, a quien se debe la iniciativa, no solo invoque la existencia de aquellos perjuicios, sino que ha de demostrar o, al menos, razonar consistentemente su procedencia y la imposible o difícil reparación de los mismos, ya que el punto de partida de la ponderación propia de este incidente es la existencia de una presunción de constitucionalidad a favor de las normas o actos objeto de conflicto (entre otros muchos ATC 178/2014, de 24 de junio, FJ 2).

A nuestro juicio resulta diáfano que la decisión mayoritaria no es consecuente con la anterior doctrina pues, pese a afirmarla como supuesto punto de partida de su razonamiento, no solo no ha quedado acreditado, sino que ni siquiera se ha argumentado que la eficacia de la norma impugnada pueda causar unos perjuicios de imposible o difícil reparación.

El modo de argumentar del Auto nos plantea dos problemas: a) parte de una premisa no comprobada como es que la Ley estatal 26/2013, de 27 de diciembre, de cajas de ahorro y fundaciones bancarias “ordena en todo caso la conversión de las fundaciones especiales procedentes de las Cajas de Ahorro en fundaciones bancarias”, de manera que la Ley Foral establecería una serie de disposiciones en el ámbito organizativo y de control incompatibles con lo dispuesto en dicha Ley 26/2013 y b) a partir de esa premisa errónea aprecia que se producen dos perjuicios que no han quedado acreditados. El primero es que el cambio de modelo organizativo afectaría al sistema crediticio español en la medida en que los órganos de las fundaciones adoptan decisiones en la gestión de sus participaciones financieras de las entidades de crédito, pues la fundación Caja Navarra es propietaria en una porción minoritaria de una entidad de crédito considerada sistémica —Caixabank— y el segundo, relacionado con el anterior, es que el levantamiento de la suspensión conllevaría una duplicidad de modelos organizativos con la consiguiente indefinición en la organización de la fundación Caja Navarra que acabaría repercutiendo en la mencionada entidad de crédito.

a) Que la premisa de la que parte la mayoría para fundamentar la suspensión no es correcta lo pone de manifiesto una somera lectura, sin entrar en el análisis de fondo, impropio de este incidente, de la Ley 26/2013. Frente a lo que ha alegado el Abogado del Estado, la norma estatal no opta por un único modelo de organización para las fundaciones que son propietarias, en todo o en parte, de una entidad de crédito sino que permite que tanto las denominadas fundaciones bancarias como las ordinarias puedan tener participaciones en las entidades de crédito (así, en los arts. 34, 36, 43.2 o disposición adicional primera). Lo que ocurre es que en los casos previstos en el art. 32.1 tales fundaciones han de configurarse necesariamente como fundaciones bancarias (aquellas que mantengan una participación en una entidad de crédito que alcance, de forma directa o indirecta, al menos, un 10 por 100 del capital o de los derechos de voto de la entidad, o que le permita nombrar o destituir algún miembro de su órgano de administración). Es, pues, la propia norma estatal la que admite que las fundaciones ordinarias pueden tener participaciones en entidades de crédito, por lo que el levantamiento de la suspensión en ningún caso provocaría la adopción de un modelo desconocido por la norma estatal. De hecho, la explicación de la razón por la que la fundación Caja Navarra se ha transformado en fundación bancaria no está propiamente en la Ley 26/2013, sino en el informe del Ministerio de Economía y Competitividad que obra en los autos, pues, según se recoge en los antecedentes, Caja Navarra “debía convertirse en Fundación Bancaria, ya que siempre que exista un pacto entre fundaciones que permita de forma conjunta cumplir los requisitos relativos a la transformación en fundación bancaria, las entidades que hayan concluido esos pactos habrán de convertirse en fundaciones bancarias”. En realidad, es esa interpretación del marco legal estatal realizada por un órgano administrativo lo que se considera afectado por la Ley Foral impugnada. La clave de esa interpretación descansa en un documento privado, el llamado “Pacto de Accionistas”: la Caixa, como accionista mayoritario, se compromete a votar en la junta general de CaixaBank a favor de los candidatos propuestos conjuntamente por las otras cuatro cajas firmantes en el pacto, a las que se les reserva la facultad de proponer el nombramiento de dos miembros del Consejo de Administración.

Es decir, la supuesta contraposición de modelos organizativos de los que el Auto va a extraer los perjuicios determinantes para el mantenimiento de la suspensión no deriva directamente de lo dispuesto en la Ley estatal sino del criterio de un órgano administrativo respecto a la aplicación de la norma, criterio que, basado en un acuerdo entre particulares, el pacto de accionistas, es el que se hace ahora prevalecer sobre la decisión del legislador autonómico. Por otra parte, es significativo que el acto administrativo en el que se plasma ese criterio, la aprobación de los estatutos sociales de la fundación bancaria Caja Navarra, sea de fecha 27 de junio, esto es, muy posterior a la publicación oficial de la Ley Foral 2/2014 que tuvo lugar el 25 de febrero de 2014.

b) A partir de la acrítica aceptación de la equivocada premisa de la que parte el Abogado del Estado, el Auto de la mayoría llega a conclusiones asimismo erróneas en la ponderación de los perjuicios al interés general y al de terceros que, en este caso, no son otros que los de la propia fundación Caja Navarra.

En cuanto a los perjuicios para el interés general se estima que la conversión de Caja Navarra en fundación bancaria es necesaria para el buen funcionamiento del sistema financiero atendiendo a su participación en Caixabank, pues el perjuicio vendría dado porque “los órganos de las fundaciones adoptan decisiones en la gestión de sus participaciones financieras de las entidades de crédito” y de ahí se concluye que “parece evidente” que “la modificación del modelo organizativo de la entidad tendría incidencia en la entidad de crédito”. Con tan endebles conclusiones se consideran acreditados los perjuicios, que, en nuestra opinión, en ningún momento se demuestran. Al Auto, desconociendo la necesidad de ponderación propia de este incidente, no le parece siquiera relevante detenerse en analizar si la fundación Caja Navarra ostenta una participación significativa en la entidad de crédito que le permita influir de forma decisiva en la gestión, ya que lo único que se dice es que puede proponer “en concierto con otras fundaciones”, en concreto otras tres, el nombramiento de dos miembros del Consejo de Administración así como participar en un consejo asesor. No se analiza en qué medida esta reducida participación (propuesta mancomunada de nombramiento de dos miembros de un órgano que, en principio, puede tener hasta quince y participación de la determinación de los miembros de un consejo asesor para Navarra) puede permitir influir de forma efectiva en la gestión de la entidad de crédito hasta el punto de condicionarla y, por su carácter sistémico, afectar al sistema financiero en su conjunto. Tampoco se explican las razones por las que, para realizar ambas tareas, es perjudicial que Caja Navarra ajuste su funcionamiento a lo dispuesto en la Ley Foral ahora suspendida y es, por el contrario, esencial que se configure como una fundación bancaria. Si ya es difícil aceptar en términos generales y abstractos que un cambio en el modelo organizativo de una fundación pueda afectar a la totalidad del sistema financiero, lo es mucho más si, como en el caso, no se aporta dato alguno que permita llegar a esa conclusión. El Auto, en suma, no demuestra que el cambio de modelo organizativo de una sola fundación tenga efectos materiales en la viabilidad, operatividad, solvencia, etc. de CaixaBank, mucho menos en todo el sistema financiero.

El segundo perjuicio apreciado por el Auto de la mayoría consiste en la supuesta afectación a la seguridad jurídica de la fundación Caja Navarra. Se obvia que serían en todo caso perjuicios para los intereses privados (los de la propia Caja Navarra), con lo que lo primero que debería explicarse es la razón por la que deben prevalecer sobre los públicos asociados a la presunción de constitucionalidad de la norma. Y, en todo caso, el levantamiento de la suspensión no origina el perjuicio que la mayoría aprecia. Simplemente supone que la fundación Caja Navarra ha de ajustarse a lo dispuesto en la Ley Foral 2/2014, lo que, para la legislación estatal no supone problema alguno, como ya hemos comprobado antes. La inseguridad vendría determinada por una actuación administrativa, el acto de aprobación de los estatutos, que es de fecha posterior a la Norma Foral y, en todo caso, esa inseguridad se podría salvar con la aplicación de las propias disposiciones de la Ley Foral. Tampoco se hace aquí ponderación alguna sobre el modo en que esa pretendida inseguridad jurídica afecta a un tercero, la entidad de crédito, sino que, una vez más, se acepta acríticamente el perjuicio para el interés privado que alega el Abogado del Estado.

Al final, en el fondo, el Auto se ve forzado a admitir que lo que es susceptible de provocar una grave perturbación que afecta a la estabilidad del sistema financiero es la naturaleza jurídica de quien tiene, junto a otras tres fundaciones, la facultad de propuesta de dos miembros del Consejo de Administración de una entidad de crédito. Sin embargo nos resistimos a creer que nuestro sistema crediticio tenga unas bases tan frágiles que una cuestión tan nimia sea capaz de ponerlo en tela de juicio. Lo que en realidad ocurre, y no es la primera vez, es que el Auto de la mayoría pondera de forma inadecuada los distintos intereses en presencia (en ese sentido los votos particulares formulados a los ATC 69/2014, de 10 de marzo, y 115/2014, de 8 de abril).

Es, por último, inconsistente la argumentación con la que se cierra el Auto en el sentido de que el mantenimiento de la suspensión comporta que no se suscite inseguridad jurídica sobre el régimen aplicable a la fundación Caja Navarra. Lo que ha de ponderarse en este incidente es la dificultad de reparar los perjuicios que originaría el levantamiento de la suspensión, no que la suspensión de la eficacia no causa perjuicios irreparables. Tal modo de razonar desconoce la presunción de constitucionalidad de la norma, que únicamente puede ceder en aquellos casos en los que se haya demostrado o razonado consistentemente que su vigencia origina perjuicios de imposible o difícil reparación.

Es patente que eso no ha sucedido en este caso, pues no se ha concretado cuál es el interés general que pudiera verse afectado, ni, mucho menos, se ha apreciado perjuicio irreparable alguno. Todo ello hubiera debido llevar a levantar la suspensión de la Ley Foral 2/2014, de 17 de febrero, por la que se regulan los órganos rectores de determinadas fundaciones.

Madrid, a seis de noviembre de dos mil catorce.