|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 32/2015 |
| Fecha | de 17 de febrero de 2015 |
| 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 | 7357-2013 |
| Asunto | Recurso de inconstitucionalidad 7357-2013 |
| Fallo | 1º Mantener la suspensión del art. 1 de la Ley 4/2013, de 1 de octubre, de la Comunidad Autónoma de Andalucía de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda, por el que se da nueva redacción al art. 1.3 de la Ley 1/2010, de 8 de marzo, reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía y se introducen en ella los arts. 25 y 53.1 a), y de la disposición adicional primera de la mencionada Ley 4/2013.  2º No haber lugar a recibimiento a prueba de los documentos presentados por la Junta de Andalucía. |

**AUTO**

**I. Antecedentes**

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal Constitucional el día 18 de diciembre de 2013, el Abogado del Estado, en nombre del Presidente del Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el art. 1 de la Ley 4/2013, de 1 de octubre, de la Comunidad Autónoma de Andalucía, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda, por el que se da nueva redacción al art. 1.3 de la Ley 1/2010, de 8 de marzo, reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía y se introducen en ella los arts. 25 y 53.1 a), y contra la disposición adicional primera de la mencionada Ley 4/2013.

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 14 de enero de 2014, 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 a la Junta de Andalucía y al Parlamento de Andalucía, 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 los preceptos impugnados desde la fecha de interposición del recurso —18 de diciembre 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 de la Junta de Andalucía y del Parlamento de Andalucía. Por último, también se ordenó publicar la incoación del recurso en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Boletín Oficial de la Junta de Andalucía”. El recurso se publicó en el “Boletín Oficial del Estado” núm. 15, de 17 de enero de 2014.

3. El Presidente del Congreso de los Diputados, mediante escrito registrado el día 22 de enero de 2014, comunicó que la Mesa de la Cámara, en su reunión de 21 de enero, había acordado la personación en este procedimiento y el ofrecimiento de su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

4. Por escrito registrado el día 24 de enero de 2014, la Letrada de la Junta de Andalucía solicitó que se tuviera por personada a la Junta de Andalucía y la ampliación del plazo para formular el escrito de alegaciones. El 27 de enero de 2014, el Pleno del Tribunal Constitucional acordó incorporar a las actuaciones el escrito de la Letrada, tener por personada a la Junta de Andalucía y prorrogar en ocho días el plazo concedido por la providencia de 14 de enero de 2014, a contar desde el día siguiente al de expiración del plazo ordinario.

5. Por escrito registrado el día 30 de enero de 2014, la Letrada del Parlamento de Andalucía solicitó que se tuviera por personada al Parlamento de Andalucía y la ampliación del plazo para formular el escrito de alegaciones. El 3 de febrero de 2014 el Pleno del Tribunal Constitucional acordó incorporar a las actuaciones el escrito de la Letrada, tener por personado al Parlamento de Andalucía y prorrogar en ocho días el plazo concedido por la providencia de 14 de enero de 2014, a contar desde el día siguiente al de expiración del plazo ordinario.

6. Mediante escrito registrado el día 18 de febrero de 2014, la Letrada de la Junta de Andalucía 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 transcurriera el plazo de cinco meses previstos en la ley.

7. Por escrito registrado el 24 de febrero de 2014, la Letrada del Parlamento de Andalucía presentó alegaciones interesando la desestimación del recurso de inconstitucionalidad.

8. Por acuerdo del Pleno de 27 de febrero de 2014, se concedió a las partes un plazo de cinco días para exponer lo que consideraren conveniente acerca del mantenimiento o levantamiento de la suspensión acordada.

9. Por escrito registrado el día 5 de marzo de 2014 la Letrada de la Junta de Andalucía solicitó de nuevo el levantamiento de la suspensión antes del transcurso del plazo de cinco meses, reiterando alegaciones similares a las ya formuladas al respecto en el escrito de oposición al recurso.

10. El Abogado del Estado, con fecha 10 de marzo de 2014, evacuó el trámite conferido interesando el mantenimiento de la suspensión.

11. La Letrada del Parlamento de Andalucía presentó sus alegaciones, que tuvieron entrada en el Registro General de este Tribunal el 14 de marzo de 2014, interesando el levantamiento de la suspensión que pesaba sobre los preceptos impugnados.

12. Mediante el ATC 115/2014, de 8 de abril, el Pleno de este Tribunal acordó mantener la suspensión del art. 1 y de la disposición adicional primera de la Ley 4/2013, de 1 de octubre, de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

13. El día 17 de noviembre de 2014 tuvieron entrada en el Registro General del Tribunal Constitucional dos escritos de idéntica fecha (12 de noviembre de 2014) de la Letrada de la Junta de Andalucía.

a) En uno de los escritos, que se encabeza con la mención “pieza de medidas cautelares”, se alega que, con posterioridad al ATC 115/2014, de 8 de abril, “se han obtenido nuevos datos de la SAREB que podrían haber alterado el marco fáctico y probatorio tomado en consideración por ese Tribunal Constitucional para mantener la suspensión cautelar de los preceptos de la disposición autonómica recurrida”. Tras recordar la jurisprudencia constitucional sobre la posibilidad de, a la vista del cambio de circunstancias, levantar una suspensión previamente acordada (AATC 128/1993, de 20 de abril, y 266/2013, de 19 de noviembre), aduce dos nuevas circunstancias. Por un lado, destaca que el elemento distintivo del juicio de relevancia de los perjuicios para el interés general que efectuó el ATC 115/2014, de 8 de abril, con respecto al ATC 69/2014, de 10 de marzo, que en el recurso de inconstitucionalidad núm. 6036-2013 acordó mantener la suspensión de los preceptos de la Ley Foral 24/2013, de 2 de julio, de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda en Navarra, consistió en un informe de la Sociedad de gestión de activos procedentes de la reestructuración bancaria (SAREB). En ese informe descansaba la ponderación que el Abogado del Estado realizó sobre los supuestos perjuicios que se originarían al interés general, pues aquel alegó que “el levantamiento de la suspensión podría acarrear perjuicios de muy difícil reparación por cuanto afecta de modo directo y expreso a la finalidad y actividad de SAREB, cuyo éxito es garantía de que la reestructuración de las entidades de crédito que se ha realizado en los últimos meses se realiza mediante un adecuado reparto de costes y minimizando el riesgo para los contribuyentes”. En el citado informe de la SAREB se señalaba que la ejecución de la norma autonómica podría afectar al proceso de reestructuración español por cuanto en torno a un 12 por 100 de la cartera de activos inmobiliarios de la SAREB (6.379 viviendas) se encontraban radicada en territorio andaluz, esto es, un total de 911 viviendas. Sin embargo, esa situación de hecho declarada por la SAREB no era correcta, pues en escrito de 3 de junio de 2014, que se acompaña a las alegaciones, se advierte que en territorio andaluz la SAREB es titular de solo 98 viviendas protegidas, no de 911. En opinión de la Letrada de la Junta, la considerable diferencia entre los datos aportados entonces y los que se presentan ahora confirmarían el nulo valor que puede atribuirse a dicho informe y a su toma en consideración en la adopción de la medida cautelar.

Por otro lado, se aduce el cambio de circunstancias producidas en relación con otros informes tenidos en cuenta asimismo en el incidente cautelar relativo a la Ley navarra. Según la representación procesal de la Junta de Andalucía, los datos ofrecidos por el Banco de España en su informe de estabilidad financiera de noviembre de 2012, aportado por la Abogacía del Estado, quedaron superados ya en noviembre de 2013, pero resulta más significativa la variación producida en el último informe emitido en noviembre de 2014. En el último informe de estabilidad financiera, de noviembre de 2014, se señala lo siguiente: “En resumen, desde la publicación del último IEF se ha producido una mejoría de las condiciones de financiación en los mercados financieros nacionales. Por otra parte, el mayor dinamismo del PIB en España se está traduciendo en una recuperación del empleo. Esta evolución ha venido acompañada, además de un cierto fortalecimiento de la situación económica y financiera del sector privado no financiero” (p. 18). En suma, concluye la Letrada de la Junta, el panorama de reestructuración bancaria y financiera sigue avanzando y experimentando datos bastante positivos, hasta el punto de que la banca española ha superado los controles de calidad realizados entre agosto y septiembre de 2014 por el Banco Central Europeo con la colaboración de supervisores nacionales.

En suma, la Letrada de la Junta considera que las circunstancias tenidas en cuenta al dictar el ATC 115/2014 han sufrido una variación que permitiría el levantamiento de la suspensión acordada. Por ello, suplica al Tribunal que tenga por presentado el escrito con los documentos que acompaña y por formuladas las alegaciones en él contenidas, para que, tras los trámites de la ley y a la vista de los nuevos datos aportados, se sirva resolver en consecuencia, acordando el levantamiento de la suspensión en su día decretada.

b) En el segundo escrito de la Letrada de la Junta de Andalucía registrado el mismo día se alega que se ha tenido conocimiento, por documentos posteriores, de nuevos datos que podrían afectar a la resolución del presente recurso, por lo que, de conformidad con lo previsto en el art. 89 LOTC, en relación con el art. 279 de la Ley de enjuiciamiento civil (LEC), se realizan diversas alegaciones. La primera alegación se refiere a la presentación de documentos posteriores y su admisibilidad como prueba documental propuesta por dicha parte, invocando el art. 89.1 LOTC y los arts. 270 y 286.1 LEC (cuya aplicación analógica viene admitida en el ATC 288/1984, de 16 de mayo). Se indica que la prueba documental que se presenta con el escrito consiste en los escritos de la SAREB presentados ante la Administración autonómica con posterioridad al escrito de oposición al recurso de inconstitucionalidad, y el informe de estabilidad financiera del Banco de España de 2014. La segunda alegación concierne a la justificación de la prueba documental que se aporta. A este respecto, se señala, por un lado, que el primero de los documentos aportados (el escrito de la SAREB de 18 de junio de 2014) señala que la SAREB es titular en territorio andaluz de 98 viviendas protegidas, y no de 911, como señalaba en el informe en el que el Abogado del Estado sustentó los supuestos impactos que derivarían de la aplicación de la norma autonómica y su solicitud de mantenimiento de la suspensión. Y, por otro lado, se señala que el informe de estabilidad financiera elaborado por el Banco de España en noviembre de 2014, contrarresta los datos contenidos en el informe de 2012 y que se aportaron con la demanda. Por todo ello, suplica al Tribunal que tenga por presentado dicho escrito, con los documentos que acompaña, y por formuladas las alegaciones en él contenidas, para que, tras los trámites de la Ley y a la vista de los nuevos datos aportados, se sirva admitirlos y tener por propuesta y practicada la prueba documental en que consisten.

14. Por providencia de 2 de diciembre de 2014, el Pleno del Tribunal acordó incorporar a las actuaciones los escritos y documentos presentados por la Letrada de la Junta de Andalucía el 17 de noviembre de 2014, y oír al Abogado del Estado y a la representación legal del Parlamento de Andalucía, para que en el plazo de cinco días, alegasen lo que estimaren procedente, sobre la licitud del levantamiento de la suspensión de los preceptos impugnados a la vista de los nuevos datos aportados y sobre la solicitud de práctica documental de prueba.

15. Mediante escrito registro el día 11 de diciembre de 2014, el Abogado del Estado evacuó el trámite conferido interesando el mantenimiento de la suspensión, pues, en síntesis, considera que los hechos alegados por la Junta de Andalucía no modifican los presupuestos que llevaron al Tribunal a decidir sobre el mantenimiento de la suspensión en el ATC 115/2014. A continuación se exponen los argumentos del Abogado del Estado.

En primer lugar, el Abogado del Estado aduce un nuevo informe, recabado de la SAREB y autorizado por el Ministerio de Economía y Competitividad, sobre el error expuesto por la Junta de Andalucía. Dicho informe explica las razones de la comisión del error, que se justifica en las especialidades del proceso de traspaso de las entidades cedentes que conllevaron dificultades para confeccionar un inventario. En cualquier caso, no se considera que dicho error sea trascendente en el presente caso. Por un lado, porque el número de viviendas de protección oficial titularidad de la SAREB no fue alegado en la pieza de suspensión como un criterio que acreditase perjuicios de imposible o difícil reparación. Por otro lado, porque el perjuicio que se causaría a la SAREB en el caso del levantamiento de la suspensión sigue siendo el mismo, como se acredita en el nuevo informe emitido por dicha entidad, al poner en riesgo la solvencia de la entidad y los fines públicos constitutivos de su objeto social. Por ello, se señala que, con la excusa del error en el número de viviendas protegidas, se parece soslayar el argumento principal tenido en cuenta por el Tribunal en el ATC 115/2014, que es, fundamentalmente, la situación del sistema financiero español.

En segundo lugar, el Abogado del Estado señala que la Junta de Andalucía ya alegó en el trámite previo a la adopción del ATC 115/2014 que la situación que justificó la suspensión había sido superada, y que el Tribunal Constitucional desestimó entonces dicho argumento, por lo que no puede considerarse un hecho nuevo. En cualquier caso, señala que el Ministerio de Economía y Competitividad ha solicitado al Banco de España su criterio al respecto, y que el informe de la entidad reguladora, con fecha de 5 de diciembre de 2014, concluye que “se mantienen los riesgos ya mencionados en nuestro informe de 2 de septiembre de 2013 en relación con el eventual levantamiento de la suspensión de la Ley 4/2013 de la Comunidad Autónoma de Andalucía”. El Abogado del Estado señala que la mejora económica a la que se refieren las alegaciones en las que se solicita la suspensión se debe en parte a las medidas adoptadas por el Gobierno, y que tal mejora se puede poner en entredicho de alzarse la suspensión que, en ningún caso, puede servir de argumento para minimizar los perjuicios al interés general que puede causar el levantamiento de la suspensión acordada.

Por todo ello, el Abogado del Estado concluye que no concurren los presupuestos de hecho que justifiquen una reconsideración por parte del Tribunal de la decisión adoptada, y suplica que se acuerde el mantenimiento de la suspensión de los preceptos impugnados de la Ley 4/2013. Por otrosí señala finalmente que, a la vista de sus alegaciones, carece de sentido y no resulta procedente la práctica de prueba documental alguna.

16. La Letrada del Parlamento de Andalucía, en nombre y representación de éste, presentó sus alegaciones en escrito registrado en este Tribunal el 17 de diciembre de 2014.

Señala que la posibilidad de incorporar informes y documentos a los autos entre la fase de alegaciones y la Sentencia se encuentra amparada en los arts. 88.1 y 89.1 LOTC, y así lo viene entendiendo el Tribunal Constitucional, sin necesidad de acordar el recibimiento a prueba y rechazando el traslado automático al proceso constitucional de los principios aplicables al proceso ordinario, así como una interpretación rigurosa y formalista de los mismos (AATC 223/1984, de 9 de abril, FJ 2; 288/1984, de 16 de mayo, 155/1996, de 11 de junio, y 67/2009, de 24 de febrero, FJ 2). De acuerdo con la doctrina constitucional, los documentos aportados por el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía reúnen las exigencias necesarias para su incorporación a los autos a fin de que sean tenidos en cuenta por el Tribunal Constitucional a la hora de dictar Sentencia y a la hora de resolver sobre las demás cuestiones que se plantean en el presente proceso constitucional: se trata de documentos de fecha posterior a la formulación de los escritos de alegaciones, que por tanto no pudieron ser aportados con los mismos; versan sobre cuestiones de hecho; y son relevantes para la decisión de las cuestiones debatidas en el proceso en los términos en los que éste ha sido planteado. Así pues, su presentación no implica una formulación extemporánea de alegaciones.

En cuanto a la relevancia de los documentos que se pretende aportar al proceso, se afirma que vienen a demostrar que los hechos y datos con los que el Estado trataba de demostrar la inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas no son ciertos. En ellos la SAREB reconoce expresamente que los datos reflejados en aquel informe son erróneos, y que la cartera de activos inmobiliarios de la SAREB radicados en el territorio de Andalucía es bastante menor de lo que se afirmaba en el mismo. En efecto, en el escrito de 18 de junio de 2014 se afirma textualmente lo siguiente: “Según el informe elaborado por el Colegio de Registradores a partir de la información facilitada por los registros, el SAREB es titular de 98 viviendas protegidas en el territorio de esta Comunidad Autónoma. Se trata de un número sensiblemente inferior al de 911 inicialmente estimado, pero ello es debido a que las cifras inicialmente consideradas constituían datos meramente estimativos en la medida en que se basaban en información preliminar proporcionada por las entidades transmitentes, no habiendo sido validados ni comprobados, y además, constituían meros datos globales de volumen de viviendas, calculados mediante un proceso de simple estimación basados en los datos generales de distribución de cartera por Comunidades y distribución de cartera por tipologías”. Este reconocimiento por parte de la SAREB de que los datos que figuran en el informe aportado al recurso de inconstitucionalidad y al incidente de suspensión son erróneos elimina su eficacia probatoria y privan de cualquier sustento fáctico a los daños y perjuicios invocados por el Estado y en los que se ha sustentado la suspensión de las disposiciones impugnadas.

A continuación señala que la revocabilidad de las decisiones sobre mantenimiento o prórroga de la suspensión de las disposiciones impugnadas en el recurso de inconstitucionalidad, cuando hayan “sobrevenido circunstancias o hechos nuevos que, no habiendo podido ser tenidos en cuenta en momentos posteriores, sean relevantes para modificar lo acordado sobre la suspensión”, ha sido reconocida y admitida por el Tribunal Constitucional en reiteradas ocasiones (AATC 934/1987, 128/1993, 268/1993, 347/1995, y 266/2013). Y que del ATC 115/2014, FJ 5, se desprende claramente que, para el Tribunal Constitucional, la capacidad de las disposiciones impugnadas para poner en riesgo la estabilidad del sistema financiero y la reestructuración del sector bancario está directamente vinculada al contexto de crisis económica en el que se adoptan y en el que se emiten los informes del Ministerio de Economía y Competitividad, del Banco de España y de la SAREB, informes todos ellos que tienen una influencia decisión en la decisión del Tribunal Constitucional. Pues bien, el informe de estabilidad financiera emitido por el Banco de España en noviembre de 2014 pone de manifiesto que la situación o el contexto económico considerado en el ATC 115/2014, de 8 de abril, en aquellos informes y en las alegaciones del Abogado del Estado ha cambiado radicalmente y que la situación de desconfianza de los mercados en la economía española y en su sistema crediticio ha mejorado sustancialmente, como también ha mejorado notablemente la situación del sector bancario y financiero. Ahora, desaparecido el contexto económico y la excepcional situación de desconfianza en el sistema crediticio y bancario en el que las disposiciones impugnadas eran susceptibles de afectar a la estabilidad del sistema financiero y de generar los datos y perjuicios para el interés público que, conforme a lo dispuesto en el ATC 115/2014 justificaron su suspensión, y mientras que no se constate que han infringido la Constitución, debe prevalecer su presunción de legitimidad en cuanto expresión de la voluntad popular.

Por otro lado, se recuerdan los intereses a que respondían las normas impugnadas y que fue reconocido por el propio Tribunal en el ATC 115/2014 (el interés público relativo al derecho a la vivienda, y el interés privado de colectivos sociales vulnerables que se beneficiarían de ella), y se señala que es público y notorio que las normas dispuestas por el Estado para atender a esas necesidades y que fueron tenidas en cuenta en el ATC 115/2014, FJ 5 c), para ponderar los intereses juego, se han mostrado notoriamente insuficientes, pues el número de desahucios sigue aumentando y, pese a la recuperación económica expuesta en el informe del Banco de España de noviembre de 2014, la situación de las personas destinatarias de las medidas contenidas en las disposiciones impugnadas no ha mejorado.

Por todo ello, se suplica que se tenga por presentado el escrito y por formuladas las alegaciones que en él se contienen y en su día se sirva dictar Auto en el que admita la prueba documental aportada por la Letrada de la Junta de Andalucía e, igualmente, acuerde el levantamiento de la suspensión, decretada en su día, de las disposiciones impugnadas en este proceso.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. La Junta y el Parlamento de Andalucía solicitan nuevamente el levantamiento de la suspensión de la vigencia del art. 1 [en cuanto que da nueva redacción al art. 1.3 e) introduce los arts. 25 y 53.1 a) en la Ley 1/2010, de 8 de marzo, reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía] y la disposición adicional primera de la Ley 4/2013, de 1 de octubre, de la Comunidad Autónoma de Andalucía de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda, acordada inicialmente por providencia de 14 de enero de 2014 —en aplicación de lo dispuesto en los arts. 161.2 CE y 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC)— y ratificada con posterioridad por el ATC 115/2014, de 8 de abril.

En dicho Auto, dictado a instancia de la Junta y el Parlamento de Andalucía antes del transcurso de cinco meses a que se refiere el art. 161.2 CE, ya se procedió a ponderar los perjuicios o repercusiones negativos que sobre los intereses generales y, en su caso, particulares podría ocasionar el mantenimiento o el levantamiento de la suspensión acordada, así como la dificultad o imposibilidad de reparar las consecuencias derivadas de una u otra decisión cautelar, todo ello a la luz de la naturaleza cautelar de la medida y sin prejuzgar el sentido del fallo que, cuando proceda, deba adoptarse sobre el fondo de la impugnación planteada.

Según nuestra doctrina, la existencia del referido Auto por el que, denegando la pretensión planteada se ratificó el mantenimiento de la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados, no impide que, en cualquier momento, este Tribunal pueda reconsiderar la decisión adoptada, en uso y aplicación de las amplias facultades de ordenación procesal que ostenta. De manera que, cuando una de las partes alega que se ha producido algún cambio de circunstancias relevantes para modificar lo acordado sobre la suspensión, el Tribunal puede considerar la pertinencia de esas alegaciones (AATC 934/1987, de 21 de julio, FJ 2; 128/1993, de 20 de abril, FJ 1; y 266/2013, de 19 de noviembre, FJ 2).

Esto es lo que sucede en el presente caso. Las representaciones procesales del Parlamento y la Junta de Andalucía solicitan el levantamiento de la suspensión de los preceptos impugnados con el argumento de que, con posterioridad al ATC 115/2014, han sobrevenido circunstancias que resultan relevantes para modificar lo acordado sobre la suspensión.

En consecuencia, en el presente caso debemos examinar, en primer lugar, si han sobrevenido efectivamente circunstancias o hechos nuevos que, no habiendo podido ser tenidos en cuenta en momentos anteriores, pueden determinar una modificación de la ponderación de los intereses en presencia, de un lado, y de los perjuicios de imposible o difícil reparación que se sigan del mantenimiento de la suspensión, del otro. Y, en segundo lugar, debemos analizar la relevancia de tales circunstancias para modificar lo acordado sobre la suspensión.

2. Antes de resolver este incidente cautelar debemos precisar una cuestión de orden procesal. La Letrada de la Junta de Andalucía ha presentado en la misma fecha dos escritos con unas alegaciones muy similares, uno encabezado con la mención “pieza de suspensión cautelar” y otro —sin una mención determinada— en el que se alega también sobre la admisibilidad de los documentos aportados invocando, entre otros, el art. 89.1 LOTC. Tales documentos, que ya se tuvieron por incorporados a los autos por providencia de 14 de enero de 2014, no necesitan ser objeto de recibimiento a prueba, punto en el que coinciden tanto el Abogado del Estado como el Parlamento de Andalucía.

De acuerdo con nuestra doctrina, la Ley de enjuiciamiento civil puede ser aplicada de forma analógica en el procedimiento constitucional (ATC 288/1984, de 16 de mayo, FJ 2). Pues bien, el art. 270 de la Ley de enjuiciamiento civil (LEC) establece que se pueden aportar documentos relativos al fondo del asunto con posterioridad a la contestación a la demanda cuando sean de fecha posterior, siempre que no se hubiesen podido confeccionar ni obtener con anterioridad a dichos momentos procesales. Igualmente, como ha ocurrido en el presente caso, se debe admitir la aportación de documentos relacionados con el levantamiento o mantenimiento de la suspensión cuando una de las partes alegue que se ha producido un cambio sobrevenido de circunstancias relevante para modificar lo acordado sobre la suspensión. Y, por tanto, una vez que ya han sido incorporados al recurso los referidos documentos, no ha lugar al recibimiento a prueba solicitado.

3. Las circunstancias alegadas por las representaciones procesales del Parlamento y la Junta de Andalucía para solicitar ahora el levantamiento de la suspensión de los preceptos impugnados se resumen en, por una parte, el reconocimiento por parte de la Sociedad de gestión de activos procedentes de la reestructuración bancaria (SAREB) del carácter erróneo de uno de los datos incluidos en el informe que dicha entidad remitió al Ministerio de Economía y Competitividad y sobre el que descansaron las alegaciones efectuadas por el Abogado del Estado en el primer incidente de suspensión relativas a los posibles perjuicios al interés general que se derivarían del levantamiento de la suspensión; y, por otra parte, en la mejora del sistema financiero español desde el momento en que se adoptó la Ley impugnada, que se desprende en particular del último informe de estabilidad financiera del Banco de España de noviembre de 2014.

La existencia de tales circunstancias, que se han acreditado mediante los documentos incorporados a los autos, no ha sido negada por la representación procesal de la Administración del Estado. Tanto la corrección del referido dato como el mencionado informe del Banco de España pueden considerarse circunstancias nuevas a los efectos de un nuevo incidente de suspensión: por una parte, el nuevo dato sobre el número de viviendas protegidas de titularidad de la SAREB en Andalucía fue elaborado por esa entidad a partir de información contrastada obtenida de los registros de la propiedad, y notificado a la Junta de Andalucía el 18 de junio de 2014, todo ello con posterioridad a nuestro ATC 115/2014; y, por otra, el nuevo informe de estabilidad financiera del Banco de España lleva fecha de noviembre de 2014, igualmente posterior a la de dicho Auto.

Aunque el Abogado del Estado parece discutir su condición de circunstancias nuevas, en realidad no discute tanto su existencia o realidad como su relevancia para modificar la suspensión acordada por el ATC 115/2014. Justamente, a tal fin aduce a su vez el contenido de nuevos informes recabados de la SAREB y del Banco de España en los que ambas entidades se manifiestan sobre la relevancia de las circunstancias alegadas por la Junta y el Parlamento de Andalucía. Así pues, a continuación nos centraremos en examinar la relevancia de dichas circunstancias en aras al mantenimiento o levantamiento de la suspensión acordada.

4. Las Letradas del Parlamento y la Junta de Andalucía alegan, en primer lugar, que se incluyó un dato erróneo en el informe que la SAREB remitió al Ministerio de Economía y Competitividad, sobre el que se basaron las alegaciones efectuadas por el Abogado del Estado en el anterior incidente de suspensión sobre los posibles perjuicios al interés general que se derivarían del levantamiento de la suspensión. En aquel informe se afirmó que el número de viviendas protegidas que eran titularidad de la SAREB en el territorio andaluz era de 911. No se trata de un error material o de transcripción. En escrito remitido a la Junta de Andalucía con fecha de 18 de junio de 2014, la propia SAREB señaló que, tras recibir el informe elaborado por el Colegio de Registradores de Andalucía, el dato correcto era el de 98 viviendas. En ese escrito la SAREB reconoció que la cifra incluida en el informe previamente evacuado al Ministerio de Economía y Competitividad se basó en meras estimaciones, basadas en información preliminar proporcionada por las entidades transmitentes de activos, datos que, como se reconoce, no habían sido “validados ni comprobados”.

Para las representaciones procesales del Parlamento y la Junta de Andalucía el referido dato erróneo vendría a acreditar el “nulo valor” que debe atribuirse al informe de la SAREB en su conjunto. En cambio, la representación procesal del Estado sostiene la irrelevancia del dato erróneo incluido en el primer informe de la SAREB, sobre la base de dos argumentos: por un lado, el dato no fue mencionado por este Tribunal en el ATC 115/2014, al basarse los argumentos utilizados en la situación financiera española; por otro lado, el dato en sí no es relevante en el conjunto de los intereses que deben ser ponderados.

Ciertamente, el ATC 115/2014 no menciona el dato del número de viviendas protegidas de titularidad de la SAREB. El Auto no avala ni rechaza el dato erróneo del número de viviendas protegidas de titularidad de la SAREB que alegó el Abogado del Estado, como no avala ni rechaza el dato sensiblemente inferior que aducía de contrario la Junta de Andalucía en sus alegaciones, según la cual el porcentaje de viviendas vacías que correspondía a la SAREB en Andalucía era de un 1 por 100 del total.

Lo importante a los efectos de reconsiderar la suspensión acordada es que el ATC 115/2014 no construye su argumentación —ni extrae su conclusión— a favor del mantenimiento de la suspensión a partir del referido dato en particular ni del contenido del informe de la SAREB en general. El argumento determinante fue entonces la estabilidad del sistema financiero contemplada como un interés público. Para alcanzar esa conclusión este Tribunal no atendió al número de viviendas protegidas titularidad de la SAREB potencialmente afectadas, sino a la posible incidencia de las medidas autonómicas en el proceso de reestructuración bancario español. Y para analizar el riesgo que dichas medidas autonómicas podrían conllevar para ese interés público, este Tribunal consideró, tal y como había hecho en el ATC 69/2014, que había que “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”. A lo que añadió que en el ATC 69/2014 se había reconocido explícitamente valor probatorio a los informes de la Comisión Europea, del Banco Central Europeo, del Fondo Monetario Internacional y del Banco de España.

El hecho de que, como alega la Letrada de la Junta de Andalucía, el elemento distintivo del juicio de relevancia de los perjuicios para el interés general que efectuara el Abogado del Estado en el incidente que condujo al ATC 115/2014, con respecto al ATC 69/2014, consistiera en un informe de la SAREB no significa que la ponderación que realizó este Tribunal fuera asimismo diferente ni que se fundamentara precisamente en dicho informe. Todo lo contrario. Este Tribunal señaló expresamente al comienzo de su decisión que iba a aplicar “el mismo juicio de relevancia de los perjuicios para el interés general que efectuamos en dicha resolución” (FJ 4), recordó explícitamente el valor probatorio reconocido a los informes utilizados en el ATC 69/2014, FJ 5, y alcanzó explícitamente la misma conclusión que en el ATC 69/2014: “[l]os 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” (FJ 5).

5. En segundo lugar, las Letradas del Parlamento y la Junta de Andalucía alegan la mejora del sistema financiero español desde el momento en que se adoptó la Ley impugnada, que se desprende en particular del último informe de estabilidad financiera del Banco de España de noviembre de 2014: este informe acreditaría una mejora del sistema financiero español, que de alguna forma rebatiría el diagnóstico realizado por la misma entidad en el informe de estabilidad financiera de 2012 y que fue utilizado en el anterior incidente de suspensión; todo ello, en consecuencia, sería relevante para modificar lo acordado sobre la suspensión.

El Abogado del Estado rechaza que el último informe de estabilidad financiera del Banco de España pueda hacer variar el sentido de la decisión de este Tribunal, en cuanto que la situación de riesgo del sistema de financiación español no ha terminado. A tal fin remite a un informe específico recabado del Banco de España por el Ministerio de Economía y Hacienda, que se pronuncia sobre los eventuales perjuicios derivados del levantamiento de la suspensión y que se ratifica en el mantenimiento de los riesgos ya mencionados en el informe de 2 de septiembre de 2013 en relación con el eventual levantamiento de la suspensión. A lo anterior el Abogado del Estado añade que la mejora de la situación económica puede ponerse en entredicho de alzarse la suspensión acordada.

En el ATC 69/2014 señalamos que para analizar si las medidas autonómicas son aptas para poner en riesgo el interés público cifrado en la estabilidad del sistema financiero, “h[abía]mos de atender en 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” (FJ 4). Aplicamos el mismo criterio, con reproducción literal de dicho fragmento, en el ATC 115/2014, FJ 5. En el presente caso las representaciones procesales de la Junta y del Parlamento de Andalucía no pretenden desvirtuar el juicio de una institución especializada en la materia como es el Banco de España aportando datos o análisis de signo contrario de otras instituciones especializadas, sino a partir de concretas consideraciones vertidas por la propia entidad en torno a la mejoría de la economía española en el informe de estabilidad financiera de noviembre de 2014.

Debe tenerse presente que el informe de estabilidad financiera del Banco de España es un informe de coyuntura global y, por tanto, necesariamente general. No se ocupa de ponderar los efectos de las medidas autonómicas sobre la estabilidad del sistema financiero español. En cambio, el informe del Banco de España que ha sido recabado por el Ministerio de Economía y Competitividad y que, alegado por el Abogado del Estado, se encuentra incorporado a los autos pondera específicamente los efectos de las medidas autonómicas teniendo ya en cuenta la mejora global a la que alude el otro informe. Sin duda, el diagnóstico de la situación actual de la economía española y del sistema bancario español en especial que realiza el Banco de España es más matizado ahora que en 2012 o en 2013. Lo determinante a los efectos del presente incidente de suspensión es que, aunque se constate una mejora con respecto a esos años, al mismo tiempo se señala la persistencia de riesgos y amenazas sustanciales. Por ello, la conclusión final del Banco de España sobre la base del conjunto de elementos económicos resulta inequívoca en cuanto a los riesgos para la estabilidad del sistema financiero que derivarían del levantamiento de la suspensión de los preceptos impugnados y considera que se mantienen los riesgos considerados en 2013.

De alguna forma las representaciones procesales de la Junta y el Parlamento de Andalucía pretenden que asignemos una mayor importancia relativa a los aspectos de mejora constatados por el Banco de España, desconociendo los riesgos sustanciales que todavía perviven según esa entidad. Nada de eso podemos hacer. Este Tribunal no está en situación de efectuar por sí mismo un juicio alternativo al del Banco de España, ni puede desconocer la inequívoca conclusión final alcanzada por una institución especializada —como es la mencionada entidad reguladora— sobre los riesgos para la estabilidad del sistema financiero español, salvo que, como hemos indicado con anterioridad, las partes desvirtúen esa conclusión final con datos o análisis de signo contrario.

6. La Letrada del Parlamento de Andalucía aduce asimismo que las normas dispuestas por el Estado para atender a las necesidades de vivienda de colectivos sociales vulnerables, y que fueron tenidas en cuenta en el ATC 115/2014 [FJ 5 c)], para ponderar los intereses en juego, se han mostrado notoriamente insuficientes, y que el número de desahucios sigue aumentando. Estos argumentos, que se dirigen bien a discutir algunas de las razones jurídicas que nos llevaron a estimar que no se producía un relevante menoscabo de los intereses asociados al levantamiento de la suspensión bien a sostener que los perjuicios derivados del mantenimiento de la suspensión son ahora mayores que antes, no pueden aceptarse para revisar la ponderación ya efectuada.

Por un lado, no se concreta la pretendida insuficiencia de las normas estatales para atender las necesidades de vivienda de colectivos sociales vulnerables ni el número de desahucios que se producen en Andalucía, y sobre todo no se acredita de qué forma esa pretendida insuficiencia supone un importante menoscabo de los intereses públicos y privados en presencia hasta el punto de que deba ser reconsiderada la ponderación realizada en el ATC 115/2004. Recordemos que corresponde a quien solicita el levantamiento de una suspensión acordada alegar que se ha producido un cambio de circunstancias relevantes para modificar aquella.

Por otro lado, los perjuicios asociados al mantenimiento de la suspensión de los preceptos impugnados que ahora se alegan ya fueron tenidos en cuenta en la ponderación realizada en el ATC 115/2014, por lo que no estaríamos en presencia de hechos nuevos. En cualquier caso, nuestra conclusión entonces fue, al igual que en la ATC 69/2014, 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, apreci[a]mos que debe mantener 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”.

7. En suma, debe rechazarse la solicitud que ha presentado la Junta de Andalucía. En tanto que las circunstancias nuevas alegadas por las representaciones procesales de la Junta y el Parlamento de Andalucía no desvirtúan la ponderación realizada en el ATC 115/2014 sobre los intereses que se encuentran concernidos, de un lado, y los perjuicios que puedan derivarse del mantenimiento o levantamiento de la suspensión, de otro, debemos reiterar la misma conclusión que extrajimos en aquel Auto y, por ello, debemos ratificar el mantenimiento de la suspensión de los preceptos impugnados entonces acordada, sin prejuzgar el sentido del fallo que, cuando proceda, deba adoptarse sobre el fondo de la impugnación planteada.

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

1º Mantener la suspensión del art. 1 de la Ley 4/2013, de 1 de octubre, de la Comunidad Autónoma de Andalucía de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda, por el que se da nueva redacción al art. 1.3 de la Ley 1/2010, de 8 de marzo, reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía y se introducen en ella los arts. 25 y 53.1 a), y de la disposición adicional primera de la mencionada Ley 4/2013.

2º No haber lugar a recibimiento a prueba de los documentos presentados por la Junta de Andalucía.

Madrid, a diecisiete de febrero de dos mil quince.

### Votos

1. Voto particular que formula, el Magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos, al que se adhieren los Magistrados don Luis Ignacio Ortega Álvarez y don Fernando Valdés Dal-Ré, respecto del Auto dictado en el recurso de inconstitucional núm. 7357-2013

Con respeto a la opinión mayoritaria de mis compañeros en la que se sustenta el Auto, manifiesto mi discrepancia con la argumentación y decisión de mantener la suspensión del art. 1 de la Ley 4/2013, de 1 de octubre, de la Comunidad Autónoma de Andalucía de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda.

En el Voto particular que formulé junto con otros Magistrados al ATC 115/2014, de 8 de abril, por el que se acordaba mantener la suspensión de los preceptos impugnados en este recurso de inconstitucionalidad, se exponían las razones por las que se consideraba que debía haberse alzado su suspensión.

Lo que procede ahora ponderar es la existencia de circunstancias sobrevenidas que puedan resultar relevantes para modificar la previa decisión de mantener la suspensión. En el presente caso cabe hacer, sin embargo, una doble consideración: (i) Las circunstancias sobrevenidas alegadas por el Parlamento y la Junta de Andalucía han supuesto un respaldo a los argumentos que se defendieron en el Voto particular para discrepar con la decisión de mantener la suspensión; y (ii) su alegación ha puesto de manifiesto que el presupuesto fáctico en que se sustentaba entonces la Abogacía del Estado —y que asumió la posición mayoritaria— para hacer prevalecer los riesgos para los intereses generales frente a la presunción de legitimidad de la expresión de la voluntad del pueblo andaluz ha quedado alterado de manera relevante y sustancial.

El ATC 115/2014, por remisión al ATC 69/2014, de 10 de marzo, sustentó la decisión de mantenimiento de la suspensión de la normativa impugnada en el riesgo para el buen funcionamiento y estabilidad del sistema financiero derivado de la posibilidad de que fuera expropiado el uso temporal de las viviendas desocupadas titularidad de personas jurídicas, mayoritariamente entidades integrantes del sector financiero, para dar cobertura a la necesidad de vivienda de las personas en especiales circunstancias de emergencia social incursas en procedimientos de desahucio por ejecución hipotecaria. El apoyo probatorio de la existencia de ese riesgo se cifraba en diversos informes y documentos, entre los que se atribuyó especial importancia (i) al hecho de que un instrumento clave del programa de reestructuración del sistema financiero español era la creación de un llamado “banco malo”, cuyo accionista de referencia sería el Estado, y cuya finalidad era recibir el traspaso de activos de peor calidad —la Sociedad de gestión de activos procedentes de la reestructuración bancaria (SAREB)—; y (ii) a que este tipo de medidas autonómicas tenía un impacto preocupante en el plan de negocios de la SAREB (se adjuntaba un informe de la propia SAREB en que se afirmaba, entre los datos más relevantes, que el número de viviendas protegidas titularidad de esa sociedad afectadas por la norma impugnada era de 911).

Frente a ese razonamiento, el Parlamento y la Junta de Andalucía han puesto de manifiesto, por un lado, que la SAREB ha reconocido que el dato correcto de viviendas de protección oficial afectadas era un 10 por 100 de las inicialmente tomadas en consideración; y, por otro, la existencia de nuevos informes macroeconómicos y de coyuntura en que se expone una situación de estabilidad del sistema financiero español alejada de los acusados riesgos presentes en años anteriores.

En mi opinión, ambas circunstancias hubieran debido ser suficientes, como causas sobrevenidas relevantes, para acordar el levantamiento de la suspensión. La evidencia de proceso argumental seguido en los AATC 69/2014 y 115/2014 permite concluir que no resulta asumible (i) descartar la relevancia del reconocimiento del error en la cuantificación de viviendas afectadas por la norma, negando que ese hubiera sido un aspecto ponderado para sustentar la decisión del ATC 115/2014, pues el impacto de la medida en el plan de negocios de la SAREB era uno de los argumentos principales por los que se solicitó el mantenimiento de la suspensión; y (ii) poner el énfasis en la interpretación del informe de estabilidad financiera del Banco de España de noviembre de 2014, el cual está desactualizado por referirse al año 2013 y pondera la persistencia de los riesgos, pero no la mejora comparativa en relación con la situación previa tomada en consideración para decidir el mantenimiento de la suspensión.

Incluso asumiendo la existencia de unos supuestos graves perjuicios, llegado este momento hubiera sido procedente, en mi opinión, discriminar qué concretos aspectos de la regulación impugnada eran susceptibles de provocarlo para limitar los efectos de la suspensión. En contra de este razonable criterio, el Auto del que discrepo mantiene una suspensión en bloque de todos los preceptos impugnados, entre los que se incluyen aspectos como la determinación del contenido esencial del derecho de propiedad o la definición de vivienda ocupada, los cuales, por sí solos, no son susceptibles de ocasionar ningún perjuicio de imposible o difícil reparación.

Madrid, a diecisiete de febrero de dos mil quince.