|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 115/2014 |
| Fecha | de 8 de abril 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 Enrique López y López y don Ricardo Enríquez Sancho. |
| Núm. de registro | 7357-2013 |
| Asunto | Recurso de inconstitucionalidad 7357-2013 |
| Fallo | 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. |

**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.

La Letrada subraya que el error del recurso estriba en que, al tratar la vivienda como un simple activo financiero, difícilmente se puede probar por la Abogacía del Estado que la regulación autonómica tenga efectos negativos en la economía, ya que la Ley impugnada parte de la concepción de la vivienda como un derecho, responde al mandato constitucional previsto en el art. 47 CE y nace como consecuencia de la situación actual de emergencia social y económica, adoptando medidas con base en los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

Por lo que respecta a la solicitud específica del levantamiento de la suspensión de la eficacia de los preceptos recurridos, se comienza recordando la posibilidad admitida por la doctrina constitucional de que la Comunidad autora de la disposición recurrida puede solicitar anticipadamente el levantamiento de la suspensión acordada sin agotar el plazo de cinco meses y se señala que, en el presente caso, el levantamiento viene justificado por la situación de emergencia social que aborda la ley impugnada.

Señala la importancia del mandato constitucional contenido en el art. 47 CE, que debe ser interpretado con arreglo a los arts. 1 y 10.1 CE y que en tiempos de tribulaciones económicas exige especiales esfuerzos a los poderes públicos para proteger a los ciudadanos más desfavorecidos. Teniendo en cuenta que Andalucía es una de las Comunidades Autónomas en las que mayor número de desahucios se ha producido, que la ausencia de vivienda conlleva en la práctica la imposibilidad de ejercer otros derechos, que la Comunidad Autónoma posee un enorme parque de viviendas sin uso o infrautilizado y una demanda insatisfecha, con una oferta insuficiente y a precios no adecuados, en el contexto de la actual crisis económica la promulgación de la Ley 4/2013 aparece como una exigencia del art. 47 CE.

En cuanto al daño a los intereses privados que podría causar el levantamiento de la suspensión, se pone de manifiesto que, si en el incidente de mantenimiento o levantamiento de la suspensión del Decreto-ley se había recibido un total de ciento cincuenta solitudes de inicio del procedimiento de expropiación temporal por tres años del uso de la vivienda habitual, en el momento actual las solicitudes ascienden a 191. De ellas, se han inadmitido 41 por falta de cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos y se han archivado seis, por lo que se están tramitando 144 solicitudes de personas que, con necesidad de vivienda, se encuentran en especiales circunstancias y a las que la suspensión operada por la invocación del art. 161.2 CE dejará desprotegidos.

A continuación se expone la insuficiencia de otras medidas alternativas, como la suspensión del lanzamiento que contempla le Ley estatal 1/2013, de 14 de mayo (por la rigidez de los requisitos establecidos y por lo limitado de la suspensión, dos años desde la entrada en vigor de la Ley y no desde la efectiva situación de lanzamiento), las medidas de asistencia social (por imposibilidad de obtener más recursos públicos a este efecto) o la utilización del parque público de viviendas de Andalucía (por estar plenamente optimizado en la actualidad).

En cambio, se considera que el Estado no ha podido acreditar que sean reales las hipotéticas consecuencias que dice derivarse de la aplicación de la Ley en relación con el proceso de reestructuración del sector bancario y de la prima de riesgo. Por un lado, se alega que la carta del Director general adjunto de Asuntos Económicos y Financieros de la Comisión Europea, en representación de ésta, dirigida al Secretario de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa del Ministerio de Economía y Competitividad no puede tener valor probatorio, pues es una mera carta y no un informe elaborado por los técnicos de la Comisión Europea, en la que la Comisión se abstiene de hacer un cálculo del efecto real que el Decreto-ley autonómico podría tener para el mercado inmobiliario y el sistema financiero en su conjunto. Por otro lado, se desgranan diversas objeciones contra el informe elaborado por la Sociedad de Gestión de Activos procedentes de la Reestructuración Bancaria (SAREB) sobre los impactos directos e indirectos que las medidas andaluzas impugnadas tendrán en los activos inmobiliarios gestionados en Andalucía: a) falta la firma del informe; b) la vivienda es una parte menor de la cartera de la SAREB, pues el ochenta por ciento son activos financieros; c) el porcentaje de viviendas vacías que corresponden a SAREB en Andalucía es solo uno por ciento del total; d) no se distingue a estos efectos entre el régimen de vivienda libre y protegida; e) los pretendidos daños a la SAREB son daños a los intereses privados de terceros, no a los intereses públicos, pues el Estado participa de forma esencial pero no mayoritaria. Se arguye que hacer recaer el pretendido daño a los intereses generales en una doble hipótesis para terminar en un “quizás” (se podrían causar cuantiosas pérdidas para la SAREB, lo que podría suponer nuevas exigencias de capitalización para las entidades privadas partícipes de la SAREB, que quizás debiera sufragar el Fondo de reestructuración ordenada bancaria), no parece un argumento muy contundente a la hora de afirmar el daño a los intereses del Estado.

Tras recordar que conforme a la doctrina constitucional corresponde al Estado demostrar o, al menos, razonar consistentemente la existencia de perjuicios de imposible o difícil reparación, descarta los planteamientos que sustentan el recurso. Las medidas que contempla la Ley, particularmente el régimen sancionador y la expropiación de uso temporal por tres años de inmuebles deshabitados, no son capaces de alterar el sistema financiero e incluso la prima de riesgo española. Medidas equivalentes no han provocado una reacción contraria o de notoria preocupación en la Comisión Europea. Y se aportan sendos informes elaborados por expertos y profesores universitarios en la materia para rebatir desde la teoría económica cuanto se asevera en el informe de SAREB. De uno de los informes destaca la conclusión de que las medidas contempladas pueden tener un efecto muy positivo en el equilibrio del sector financiero y de la economía en general, por relanzar el mercado de viviendas de alquiler. Del otro, que el recurso, si bien se apoya en gran parte en el informe de estabilidad financiera publicado por el Banco de España con fecha de noviembre de 2012, argumentando en esencia lo delicado de la situación de las entidades de crédito españolas y del sistema financiero en general, hace caso omiso de una serie de acontecimientos relevantes: la ingente cantidad de recursos públicos puestos a disposición del sector financiero, el fin del proceso de rescate declarado por el Eurogrupo el 14 de noviembre de 2013, los beneficios obtenidos por los principales bancos españoles reflejados en sus informes trimestrales, y las perspectivas positivas para el futuro del sector bancario, elaboradas por el propio Banco de España en su último informe de estabilidad financiera de noviembre de 2013; en suma, el recurso hace referencia a una situación económica que no se corresponde con la realidad actual, así como a situaciones de incertidumbre que han sido despejadas por los propios acontecimientos.

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, 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, por los motivos que, sintéticamente, se exponen a continuación.

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

Recuerda que la Ley 4/2013 tiene un contenido idéntico al Decreto-ley 6/2013 que lo precede, por lo que los tres informes que aporta (elaborados por el Ministerio de Economía y Competitividad, el Banco de España y la SAREB) tienen también el mismo contenido. La mejora económica a la que se refieren las alegaciones se debe en parte a las medidas adoptadas por el Gobierno, y en cualquier caso no pueden minimizar los perjuicios al interés general que puede causar el levantamiento de la suspensión acordada. Y respecto al informe de la SAREB señala el carácter público del proyecto de dicha sociedad destinada a atender un objetivo de interés general tan importante para España como el saneamiento del sistema financiero. A este respecto el Abogado del Estado afirma 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.

El informe del Banco de España señala que “para una valoración del impacto potencial de esta medida sería necesario un conjunto de datos de los que no se dispone en este momento” (número de personas que podrían beneficiarse de la medida de expropiación forzosa temporal, el importe del justiprecio que recibiría la entidad de crédito, y la rentabilidad esperada para la entidad de crédito si pudiera disponer libremente de la vivienda en los próximos tres años, incluyendo la posibilidad de enajenarla). Por ello, ante la imposibilidad de un análisis cuantitativo, se afirma realizar un análisis serio y profundo de naturaleza cualitativa, que se centra en el impacto potencial para el sector bancario.

Se alega que el Estado ya ha reaccionado ante la realidad que dice abordar la Ley andaluza (primero, mediante el Real Decreto-ley 27/2012, de 15 de noviembre, derogado tras ser tramitado como ley por la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social, y, segundo, mediante el convenio firmado por el Gobierno y las entidades de crédito para la creación de un fondo social de viviendas), produciéndose por tanto una duplicidad de normas para perseguir efectos similares con la consiguiente inseguridad jurídica.

Frente a la invocación de la necesidad de preservar el derecho a la vivienda digna (art. 47 CE), se señala que la tacha de inconstitucionalidad se encuentra en la infracción de competencias estatales, como es la determinación del contenido esencial de la función social de la propiedad, lo que genera graves problemas para la implementación por el Estado de reformas de una enorme trascendencia en este momento.

El Abogado del Estado rechaza el argumento del daño que se incurriría a las ciento cuarenta y cuatro familias que se han acogido a las medidas andaluzas, pues ello equivaldría a otorgar primacía al mantenimiento de los hechos consumados sobre cualquier argumentación de índole jurídica. En cualquier caso, esos perjuicios no son tales pues la Junta de Andalucía, a través de sus competencias en servicios sociales, puede atender a las familias necesitadas con medidas sociales de alojamiento.

El levantamiento de la suspensión de la norma impugnada supondrá, según alega, el incumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por España, fundamentalmente del memorando de entendimiento firmado por España el 20 de julio de 2012, en el marco de la ayuda financiera otorgada a nuestro país por la Unión Europea, que está constituyendo la clave para la superación de la crisis del sistema financiero español y que exige comunicar a las instituciones europeas toda medida que se vaya a adoptar y que pueda tener un impacto en la estabilidad financiera.

Asimismo, el Gobierno sostiene que las medidas propuestas pueden presentar un impacto significativo sobre la situación financiera de las entidades, el crédito hipotecario, el mercado de cédulas hipotecarias y en la adecuada finalización del proceso de reforma financiera:

— En primer lugar, el coste más claro y directo al que podrían tener que hacer frente las entidades es la imposición de sanciones por infracción grave consistentes en no dar habitación a las viviendas durante seis meses consecutivos. Pues bien, si se estima que en Andalucía las entidades disponen de 16.674 viviendas, si todas se encontrasen en una situación que diera lugar a infracción grave, ello supondría una multa total de 148.262.091 €. A ello se añadiría otros efectos indirectos, como la pérdida de valor de los inmuebles adjudicados. En definitiva, las medidas reducen la capacidad de las entidades de crédito de generar resultados positivos suficientes, lo que es imprescindible para mantener su solvencia y, con ello, la estabilidad financiera.

— En segundo lugar, se perjudica el valor de la garantía hipotecaria. En caso de ejecución el precio al que estaría dispuesto a pujar en la subasta sería menor, con lo que el valor efectivo de la garantía hipotecaria del préstamo también sería menor.

— En tercer lugar, la disminución del valor de la garantía y el empeoramiento de las condiciones en el mercado de cédulas hipotecarias se trasladará al mercado de concesión de créditos hipotecarios en un endurecimiento de las condiciones de contratación de dichos préstamos.

— En último lugar, se alega el impacto sobre la SAREB y la correcta culminación del proceso de restructuración y saneamiento del sistema financiero. Dada la amplitud con la que los deberes de comunicación de datos aparecen configurados en la Ley 4/2013, el elevado volumen de activos gestionados y el hecho de que la SAREB se encuentra todavía en proceso de recabar los datos relativos a los referidos activos, es más que probable que no pudieran satisfacerse todas las exigencias de este orden formuladas por la Administración autonómica. Como la SAREB es actualmente titular de 6.739 viviendas en Andalucía, podría enfrentarse a multas de hasta 57.411.000 €. Además, una parte importante de la cartera de SAREB está constituida por préstamos cuyo colateral está constituido asimismo por viviendas, sin que sea descartable que en un futuro próximo el derecho de crédito se transforme en su garantía como consecuencia de un procedimiento de ejecución. Y por lo que respecta a las obligaciones de comunicación de datos, si bien son costosas tanto para las entidades como para la SAREB, en el caso de esta última se está imponiendo la exigencia de declarar a la Administración autonómica los datos correspondientes al precio de transferencia, que no han sido hecho públicos.

Finalmente, se alude al riesgo de generalizar las medidas impugnadas a todo el territorio nacional, riesgo cuya legitima ponderación ha aceptado el Tribunal Constitucional (ATC 87/2012, de 10 de mayo, FJ 4).

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 pesa sobre los preceptos impugnados por las razones que, resumidamente, se exponen a continuación.

a) Una vez expuesta la doctrina constitucional sobre el levantamiento o el mantenimiento de la suspensión de la normativa autonómica (ATC 123/2013, de 21 de mayo, FJ 2), la Letrada del Parlamento analiza las circunstancias del caso. Afirma que la finalidad de la Ley 4/2013 es lograr la efectividad del principio rector de la política social y económica consagrado en el art. 47 CE, mediante el establecimiento de una serie de medidas para garantizar el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada de todas aquellas personas que, tras el estallido de la burbuja inmobiliaria y como consecuencia de la crisis, se han quedado sin vivienda, están a punto de quedarse sin ella, por no disponer de los medios económicos necesarios para hacer frente al pago de sus préstamos hipotecarios, o simplemente no pueden acceder a la misma por no poder hacer frente al pago del precio de compra o alquiler (apartados I y II de la exposición de motivos).

Por otro lado, las medidas establecidas son muy variadas y van desde las que pretenden evitar los desahucios por impago de hipotecas de las personas que se encuentran en especial situación de emergencia social hasta las medidas de fomento, intermediación y policía, con las que se pretende incorporar al mercado inmobiliario a unos precios adecuados y razonables las miles de viviendas vacías y desocupadas que existen en Andalucía (más de setecientas mil, según la exposición de motivos). Los preceptos impugnados forman parte de un conjunto sistemático de medidas para garantizar el derecho a disfrutar de una vivienda digna.

Los perjuicios son, además, especialmente graves pues la vivienda es instrumento para la satisfacción de otros derechos fundamentales (como los recogidos en el art. 25.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en los arts. 39, 40 y 43 CE y en el art. 10.3.14 del Estatuto de Autonomía para Andalucía: EAAnd) y para el cumplimiento de los principios del Estado social consagrado en el art. 1.1 CE.

Así pues, el alzamiento de la suspensión se justifica por el interés general en el despliegue de la eficacia de las leyes revestidas de una presunción de constitucionalidad, por la necesidad de que se cumplan los mandatos contenidos en los arts. 1, 10.1 y 47 CE y 25 EAAnd, y por los daños y perjuicios de reparación imposible o difícil que la suspensión produce a las personas físicas beneficiarias de las medidas.

b) A continuación procede a un análisis individualizado de las medidas contempladas por la Ley impugnada. El mantenimiento de la suspensión de la eficacia de la disposición adicional primera afectará y perjudicará directamente al colectivo de personas incluidas en su ámbito de aplicación, que además de perder la propiedad de su vivienda habitual por no poder hacer frente al pago de sus hipotecas serán lanzadas de la vivienda y quedarán en riesgo de exclusión social. Es un daño real y efectivo que, cuando menos, afectará a las ciento cuarenta y cuatro familias cuyas solicitudes se están tramitando, así como a todas las que, aunque no han presentado solicitud todavía, reúnan los requisitos establecidos. Y dado que existe una directa relación entre la tasa de paro (muy alta en Andalucía) y los índices de morosidad, es muy probable que en los próximos meses y años aumente el número de personas que cumplan esos requisitos. Esos daños no se subsanan mediante la aplicación del art. 1 de la Ley 1/2013 del Estado, pues su ámbito de aplicación es más restringido, protege a menos familias y el tiempo de suspensión del lanzamiento es más limitado (dos años desde la entrada en vigor de la Ley) que la duración de la expropiación del uso de vivienda (tres años desde la fecha del lanzamiento).

El resto de los preceptos impugnados tienen como finalidad movilizar el parque de viviendas libres existentes en Andalucía, incorporándolas al mercado de venta o arrendamiento a unos precios ajustados a la realidad y asequibles a los ciudadanos. Por ello, el alzamiento de la suspensión de su eficacia se hace especialmente necesario en los momentos actuales. Según los datos de los registros municipales de vivienda protegida, en Andalucía hay más de cincuenta mil unidades familiares que demandan una vivienda en arrendamiento, mientras que las viviendas públicas están ocupadas en su casi totalidad. Si se mantiene la suspensión del art. 25 de la Ley 1/2010, se elimina la descripción del supuesto de hecho de cuya concurrencia depende la aplicación de la mayoría de los artículos incluidos en los títulos VI y VII de la Ley 1/2010, que ni siquiera han sido impugnados, y se bloquea la aplicación de las medidas de fomento y policía articuladas en la Ley para potenciar y asegurar el acceso a una vivienda digna. Lo mismo cabe decir en relación con el art. 1.3 de la Ley 1/2010, pues este precepto, al delimitar el contenido del derecho de propiedad de la vivienda de acuerdo con su función social, actúa como soporte de todas las medidas establecidas en la Ley 4/2013 para asegurar la efectividad del principio rector de la política social y económica establecida en el art. 47 CE.

También la suspensión del art. 53.1 a) de la Ley 1/2010 produce perjuicios evidentes para la consecución del interés general. El precepto tipifica como infracción administrativa el “no dar efectiva habitación a las viviendas en los términos establecidos en el artículo 25” cuando su titular sea una persona jurídica. Si se mantiene la suspensión, se estará debilitando el régimen sancionador de la Ley y se estará eliminando una de las medidas fundamentales con las que ésta tratar de incentivar que las personas jurídicas (pues éstas suelen utilizar la vivienda como un bien de inversión) saquen al mercado de venta o arrendamiento las viviendas de su propiedad.

c) Por el contrario, el alzamiento de la suspensión de la eficacia de los preceptos recurridos no produce los daños que se alegan por el Estado, ni tienen la gravedad y consistencia necesarias para prevalecer sobre la presunción de legitimidad de las disposiciones impugnadas y sobre los intereses públicos y particulares. Sus conclusiones se fundamentan en datos extraídos de los informes del Banco de España para los años 2008, 2009 y 2012; en una carta dirigida al Secretario de Estado del Ministerio de Economía y Competitividad por el Director General Adjunto de Asuntos Económicos y Financieros de la Comisión Europea y en un informe que se atribuye a la SAREB. Sin embargo, ninguno de estos documentos es suficiente para acreditar los graves efectos sobre la política económica general del Estado o la realidad de los daños que se imputan a las disposiciones impugnadas.

En cuanto a los datos extraídos de los informes del Banco de España, se señala que el panorama económico y financiero que describen ha quedado superado. Así lo demuestran los datos que constan en el informe de estabilidad financiera del Banco de España de 2013. La prima de riesgo ha bajado y en el mes de enero de 2014 ha concluido el programa de asistencia financiera, acordado en julio de 2012, después de que las valoraciones de la Comisión Europea, el Banco Central Europeo y el Fondo Monetario Internacional hayan certificado el cumplimiento de las condiciones recogidas en el memorando de entendimiento.

La carta dirigida al Secretario de Estado del Ministerio de Economía y Competitividad por el Director General Adjunto de Asuntos Económicos y Financieros de la Comisión Europea no debería ser tomada en consideración para mantener la suspensión de las normas impugnadas, ya que solo expresa la dudas y preocupaciones que despierta el contenido del Decreto-ley 6/2013 (cuyos preceptos reproduce la Ley ahora impugnada). Por ello resulta aplicable la reiterada doctrina del Tribunal constitucional según la cual las meras hipótesis no confirmadas no pueden prevalecer, en la ponderación propia de este incidente, sobre la presunción de inconstitucionalidad de que goza la norma impugnada (AATC 123/2013 y 154/2013, FFJJ 4 y 5).

Por último, el informe que se atribuye a la SAREB también carece del necesario valor probatorio de la realidad de los perjuicios invocados por el Estado, ya que carece de fecha, de firma, y no permite determinar la persona que lo realiza o lo encarga, ni el carácter oficial del mismo. En aplicación de la doctrina sentada en el ATC 238/2012, FJ 3, no debe ser tenido en cuenta. Además, la SAREB es una sociedad anónima en cuyo capital participan mayoritariamente entidades privadas y cuya misión consiste en gestionar y vender los activos recibidos, tratando de obtener el máximo valor por ellos para cumplir los compromisos contraídos con sus accionistas e inversores. Por ello, cualquier informe que la misma pueda emitir sobre los daños causados en su cartera por las disposiciones impugnadas será un informe de parte destinada a defender los intereses de accionistas e inversores privados. Incluso aunque se admitiera su valor probatorio, el informe se limita a realizar afirmaciones basadas en hechos futuros o en meras previsiones o presunciones, desprovistas del necesario apoyo en datos actuales y contrastados que permitan acreditar los daños que se invocan.

d) En todo caso, los perjuicios alegados quedan desvirtuados por los informes aportados en el presente incidente por la Junta de Andalucía junto a su escrito de alegaciones, a los que se remite. La Letrada del Parlamento subraya que las normas impugnadas en ningún caso tienen el impacto negativo que denuncia el Estado, ni sobre la reestructuración del sector bancario, ni sobre la política económica general del Gobierno, ni desde luego sobre la actividad o sobre el valor de los activos de la SAREB. Las normas han estado vigentes durante varios meses del año 2013, primero como consecuencia de la aprobación del Decreto-ley 6/2013, de 9 de abril, y después como consecuencia de la aprobación de la Ley 4/2013, impugnada en el presente recurso de inconstitucionalidad. A pesar de ello, las medidas impugnadas no han producido los daños y perjuicios que alega el Estado. Ha sido precisamente en el segundo semestre de 2013 cuando la prima de riesgo ha bajado considerablemente, cuando ha aumentado la confianza en los mercados, cuando se ha culminado la reestructuración del sector bancario y cuando se ha dado cumplimiento al memorando de entendimiento de julio de 2012. La vigencia de las disposiciones impugnadas tampoco ha afectado a la actividad de la SAREB en Andalucía, ni ha disminuido el valor de sus activos inmobiliarios en esta Comunidad Autónoma. Basándose en los datos de la sociedad de tasación TINSA y del Instituto Nacional de Estadística, el informe aportado como documento núm. 2 por la Junta de Andalucía señala que durante 2013 los precios de la vivienda registrados en Andalucía se han comportado de acuerdo con la media nacional, y que Andalucía ha sido una de las tres Comunidades Autónomas en las que ha aumentado el volumen de operaciones de compraventa de vivienda.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto de la presente resolución consiste en determinar si procede levantar o mantener 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, preceptos que se encuentran suspendidos en su aplicación como consecuencia de la invocación de los arts. 161.2 CE y 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) al promoverse el recurso de inconstitucionalidad contra dichos preceptos por el Presidente del Gobierno.

2. La Ley 4/2013, de 1 de octubre, de la Comunidad Autónoma de Andalucía recoge los contenidos del Decreto-ley 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda, con algunas modificaciones introducidas en el procedimiento legislativo que se inició tras su convalidación. El recurso del Presidente del Gobierno se dirige exclusivamente contra el 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, así como contra la disposición adicional primera.

La nueva redacción del art. 1.3 de la Ley 1/2010 establece como “parte del contenido esencial del derecho de propiedad de la vivienda” “el deber de destinar de forma efectiva el bien al uso habitacional previsto por el ordenamiento jurídico, así como mantener, conservar y rehabilitar la vivienda con los límites y condiciones que así establezca el planeamiento y la legislación urbanística”. El nuevo art. 25 incluye la definición de viviendas deshabitadas y el nuevo art. 53.1 a) tipifica como infracción muy grave el no dar efectiva habitación a la vivienda en los términos establecidos en el artículo 25, siempre que el titular de la misma sea una persona jurídica. Por último, la disposición adicional primera de la Ley 4/2013 declara de interés social a efectos de expropiación forzosa de la cobertura de necesidad de vivienda de personas en especiales circunstancias de emergencia social. Dicha declaración habilita para la expropiación forzosa del uso de la vivienda objeto del mismo por un plazo máximo de tres años, a contar desde la fecha del lanzamiento acordado por el órgano jurisdiccional.

3. El Abogado del Estado, con apoyo en informes del Ministerio de Economía y Competitividad, del Banco de España y de la Sociedad de Gestión de Activos procedentes de la Sociedad de gestión de activos procedentes de la reestructuración bancaria (SAREB), sostiene que las medidas propuestas pueden presentar un impacto significativo sobre la situación financiera de las entidades, el crédito hipotecario, el mercado de cédulas hipotecarias y en la adecuada finalización del proceso de reforma financiera. En segundo lugar, rechaza el argumento del daño que se incurriría a las ciento cuarenta y cuatro familias que se han acogido a las medidas andaluzas, pues ello equivaldría a otorgar primacía al mantenimiento de los hechos consumados sobre cualquier argumentación de índole jurídica. Por último, alega que el levantamiento de la suspensión de la norma impugnada supondrá el incumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por España, fundamentalmente del memorando de entendimiento firmado por España el 20 de julio de 2012, en el marco de la ayuda financiera otorgada a nuestro país por la Unión Europea, que está constituyendo la clave para la superación de la crisis del sistema financiero español y que exige comunicar a las instituciones europeas toda medida que se vaya a adoptar y que pueda tener un impacto en la estabilidad financiera. En virtud de todo ello, solicita que este Tribunal acuerde el mantenimiento de la suspensión.

Por el contrario, las Letradas de la Junta y del Parlamento de Andalucía consideran que el Estado no ha podido acreditar que sean reales las hipotéticas consecuencias que dice derivarse de la aplicación de la Ley en relación con el proceso de reestructuración del sector bancario y de la prima de riesgo, y que el recurso hace referencia a una situación económica que no se corresponde con la realidad actual, así como a situaciones de incertidumbre que han sido despejadas por los propios acontecimientos. Para la representación procesal del Parlamento de Andalucía, el alzamiento de la suspensión se justifica por el interés general en el despliegue de la eficacia de las leyes revestidas de una presunción de constitucionalidad, por la necesidad de que se cumplan los mandatos contenidos en los arts. 1, 10.1 y 47 CE y 25 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, y por los daños y perjuicios de reparación imposible o difícil que la suspensión produce a las personas físicas beneficiarias de las medidas, a las que ya se estaban tramitando sus solicitudes y a quienes pudieran presentarlas en el futuro. También afirma que ninguno de los documentos en los que se basan las conclusiones del Abogado del Estado sobre la entidad de los daños producidos es suficiente para acreditar los graves efectos sobre la política económica general del Estado o la realidad de los daños que se imputan a las disposiciones impugnadas. Por ello, solicitan que este Tribunal acuerde el levantamiento de la suspensión de los preceptos impugnados.

4. Antes de resolver el presente incidente cautelar debemos realizar algunas consideraciones preliminares:

a) La primera consideración preliminar es que este incidente cautelar tiene autonomía respecto al procedimiento principal en el que se debe dilucidar la validez o invalidez de las normas legales recurridas. Una vez producida la suspensión por invocación del art. 161.2 CE por el Presidente del Gobierno, el mantenimiento o levantamiento de la suspensión de la eficacia de las disposiciones autonómicas impugnadas constituye una genuina medida procesal cautelar, cuya finalidad consiste en asegurar el objeto litigioso, evitando la producción de datos y perjuicios irreparables o de difícil reparación.

La naturaleza propia, genuinamente cautelar, que caracteriza al incidente de suspensión delimita también el marco jurídico en el que debe desenvolverse. En primer lugar, la suspensión acordada cautelarmente tiene un carácter excepcional, pues las leyes gozan de la presunción de legitimidad, en cuanto expresión de la voluntad popular, mientras no se constate que han infringido la Constitución (por todos, ATC 277/2009, de 10 de diciembre, FJ 2). En segundo lugar, la decisión sobre la suspensión de la vigencia de las disposiciones impugnadas se debe desvincular plenamente de la decisión sobre la cuestión de fondo, que deberá ventilarse mediante sentencia (por todos, ATC 18/2007, de 18 de enero, FJ 5). En tercer lugar, los alegados perjuicios irreparables o de difícil reparación deben valorarse de forma individualizada en relación con cada uno de los preceptos cuya suspensión pretende mantenerse (AATC 87/1991, de 12 de marzo, FJ 2; 78/1997, de 22 de enero, FJ 2; y 75/2010, de 30 de junio, FJ 3).

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

b) La segunda observación se refiere a que una pieza separada de suspensión sobre medidas legislativas muy similares a las del presente incidente ha sido resuelta recientemente por este Tribunal. En efecto, en el ATC 69/2014, de 10 de marzo, relativo al recurso de inconstitucionalidad núm. 6036-2013, nos pronunciamos sobre el mantenimiento de la suspensión de la eficacia de otra normativa autonómica que incluía medidas muy similares a las contenidas en la Ley 4/2013 del Parlamento de Andalucía. En la resolución del presente incidente cautelar aplicaremos el mismo juicio de relevancia de los perjuicios para el interés general que efectuamos en dicha resolución.

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

a) En primer lugar, hay que analizar el alegado riesgo para el buen funcionamiento y estabilidad del sistema financiero. Aunque ya la doctrina constitucional ha puesto de relieve que se trata de un interés general y público (AATC 12/1987, de 13 de enero; 238/1987, de 26 de febrero; 29/1996, de 30 de enero, y 75/2010, de 30 de junio) distinto de los intereses particulares de las entidades que integran el sector financiero (ATC 123/2013), debemos recordar lo que dijimos en el ATC 69/2014, FJ 5: “en el actual contexto de crisis económica y social el Gobierno del Estado ha hecho de la estabilidad del sistema financiero español uno de los ejes centrales de la política económica general, como lo acredita, junto a varias normas de regulación de las entidades de crédito, el profundo proceso de reestructuración bancaria que ha diseñado y en el que participa activamente mediante la inversión directa de fondos públicos”.

El Abogado del Estado ha invocado en el presente incidente perjuicios de imposible o difícil reparación idénticos a los alegados en el incidente que resolvió el Auto de 10 de marzo de 2014, y los ha fundamentado en los mismos informes o en informes de las mismas instituciones especializadas, a los que ha añadido un informe de la SAREB. Teniendo las medidas impugnadas el mismo contenido, siendo idénticos los perjuicios irreparables o de difícil reparación alegados por el Abogado del Estado y acreditándose tales perjuicios por los mismos o por similares informes realizados por las mismas o por similares instituciones especializadas, la conclusión a la que debemos llegar en el presente incidente ha de ser la misma que la que alcanzamos en el Auto de 10 de marzo de 2014.

Pues bien, en el ATC 69/2014 alcanzamos la conclusión de que “dichas actividades, que según los informes reseñados pueden sufrir un importante impacto derivado de las medidas autonómicas cuya suspensión ahora consideramos, tienen una conexión estrecha con el cumplimiento por España de sus compromisos internacionales en materia de ayudas de Estado, lo que resulta relevante en esta sede a la luz de la doctrina afirmada en el ATC 108/2011, de 5 de julio, donde entendimos que la credibilidad de España en una situación económica de desconfianza como la presente constituía un interés público que justificaba el mantenimiento de la suspensión de una ley autonómica” (FJ 5).

Por todo ello, en el ATC 69/2014 concluimos que el levantamiento de la suspensión de los preceptos impugnados produciría perjuicios ciertos para los intereses públicos, por cuanto que “tales preceptos inciden en el sistema financiero en su conjunto, generando, en una situación como la presente de excepcional desconfianza en el sistema crediticio globalmente considerado, un menoscabo para el interés público que supone la estabilidad de dicho sistema y, en la medida que pueda poner en riesgo que la reestructuración bancaria apoyada con dinero público en virtud de un régimen especial de ayudas de Estado se desarrolle en los términos autorizados, da lugar a una afectación igualmente cierta para el cumplimiento por España de sus compromisos internacionales, intereses prevalentes en la cuestión examinada y claramente distintos de los perjuicios reparables que pudieran sufrir las entidades de crédito, singularmente consideradas” (FJ 7).

b) En el presente incidente las representaciones procesales de la Junta y del Parlamento de Andalucía han rechazado ciertamente la validez o la suficiencia de los documentos utilizados por el Abogado del Estado para fundamentar los daños alegados. Sin embargo, en el ATC 69/2014 señalamos que, para analizar si las medidas autonómicas son aptas para poner en riesgo el interés público en que consiste la estabilidad del sistema financiero, “hemos de atender de un modo principal a los juicios de las instituciones especializadas en la materia e independientes de las partes, siempre claro está que no sean desvirtuados por otros datos o análisis aportados por quienes pretendan el levantamiento de la suspensión” (FJ 4). Entonces reconocimos valor probatorio a los informes alegados por el Abogado del Estado, en cuanto que “la Comisión Europea, así como el Banco Central Europeo y el Fondo Monetario Internacional que también han participado en su elaboración, son instituciones especializadas en la materia e independientes de las partes” (FJ 5). También reconocimos valor probatorio a los informes del Banco de España, “sin perjuicio de que podamos separarnos de él si apreciásemos que aparece contrarrestado por otros elementos probatorios” (FJ 6).

Contra la consideración de los perjuicios apreciados en los referidos informes tampoco puede acogerse la objeción planteada por las representaciones procesales de la Junta y del Parlamento de Andalucía de que el programa de asistencia financiera, acordado por el Eurogrupo el 9 de julio de 2012 con una duración de dieciocho meses, ha llegado ya a su fin por el transcurso de su periodo temporal y el cumplimiento de las condiciones impuestas, pues “las medidas que materializan tal condicionalidad, lejos de estar consumadas, siguen vigentes y desplegando sus efectos, los cuales han de sujetarse a los compromisos asumidos por España dentro de la Unión Europa, en particular en lo relativo a las ayudas de Estado” (Auto de 10 de marzo de 2014, FJ 5).

c) Por lo que respecta a los perjuicios asociados al mantenimiento de la suspensión, las representaciones procesales de la Junta y del Parlamento de Andalucía han alegado la existencia, en el corto periodo de vigencia de las disposiciones impugnadas, de ciento cuarenta y cuatro solicitudes admitidas a trámite que podrían acceder a la expropiación temporal del uso de la vivienda. También alegan que el colectivo social vulnerable que se puede ver beneficiado por esa medida es potencialmente superior, en especial dada la relación entre morosidad y tasa de paro, que es especialmente alta en Andalucía.

En nuestro ATC 69/2014 señalamos que los perjuicios asociados al mantenimiento de la suspensión de medidas como las contempladas en la Ley 4/2013 “resultan notablemente reducidos porque el Estado también ha dispuesto normas que atienden a esos intereses”, que “con su existencia disminuyen el menoscabo que para los intereses invocados por las partes que pretenden el levantamiento trae consigo el mantenimiento de la suspensión” (FJ 9). Se trata de la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social, en la que se contempla, entre otras medidas, la suspensión inmediata y por un plazo de dos años de los desahucios de las familias que se encuentren en una situación de especial riesgo de exclusión. Asimismo, con base en el mandato contenido en la disposición final primera del Real Decreto-ley 27/2012, de 15 de noviembre, el Gobierno y las entidades de crédito firmaron un convenio para la creación de un fondo social de viviendas, propiedad de las entidades, ofrecidas en régimen de alquiler social a personas en situación de especial vulnerabilidad que hubieran sido desalojadas de su vivienda habitual por el impago de un préstamo hipotecario.

d) En suma, procede reiterar la misma conclusión que extrajimos en el ATC 69/2014, FJ 10, en el cual afirmamos que “[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”.

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

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.

Madrid, a ocho de abril de dos mil catorce.

### Votos

Voto particular que formulan la Magistrada doña Adela Asua Batarrita, el Magistrado don Luis Ignacio Ortega Álvarez, la Magistrada doña Encarnación Roca Trías y los Magistrados don Fernando Valdés Dal-Ré y don Juan Antonio Xiol Ríos, respecto del Auto dictado en el recurso de inconstitucional núm. 7357-2013

Con el máximo respeto a la decisión mayoritaria emitimos nuestro Voto particular discrepante, anunciado en la deliberación.

Las razones de nuestra discrepancia son, en lo sustancial, las mismas que las que expusimos en el Voto particular que formulamos en el ATC 69/2014, de 10 de marzo, por el que el Tribunal acordó mantener la suspensión de la eficacia de la Ley 24/2013, de 2 de julio, de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda en Navarra impugnada a través del recurso de inconstitucionalidad núm. 6036-2013. Nos ratificamos en el contenido de aquel voto, pues este incidente de suspensión se resuelve aplicando la doctrina establecida en el Auto citado.

Existe, ciertamente, algún matiz diferencial entre los dos casos. Así, en el presente caso, según aduce la Junta de Andalucía en sus alegaciones, el porcentaje de viviendas vacías que corresponde a la Sociedad de gestión de activos procedentes de la reestructuración bancaria en Andalucía es de un 1 por 100 del total, por lo que las medidas previstas en la Ley impugnada no pueden incidir de forma relevante en el proceso de reestructuración bancario español.

Si, como estima el Auto impugnado, a nuestro juicio erróneamente, procede mantener la suspensión, hubiera resultado obligado considerar que no toda la regulación contenida en los preceptos impugnados de la Ley 4/2013 [su 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) son susceptibles de poner en riesgo el funcionamiento del sistema financiero, pues tales preceptos contienen determinaciones cuya eficacia no pone en peligro su estabilidad ni su buen funcionamiento. La nueva redacción del art. 1.3 de la Ley 1/2010 se refiere al “contenido esencial del derecho de propiedad” e incluye en él el deber de destinar el bien al uso habitacional previsto en el ordenamiento jurídico. Y el nuevo art. 25 de la Ley 1/2010 contiene una definición de vivienda desocupada. Ni la definición del contenido esencial del derecho de propiedad ni la del concepto de vivienda desocupada son susceptibles, por sí solas, de ocasionar ningún perjuicio de imposible o difícil reparación, por lo que no debería haberse mantenido la suspensión respecto del mismo. Tales previsiones legales no son en sí mismas susceptibles de provocar una grave perturbación al sistema financiero, antes bien son la expresión de principios y fines generales a los que las Administraciones pueden y deben atender por diferentes caminos.

Consideramos, en suma, que debió levantarse la suspensión de la disposición impugnada y que, en todo caso, los perjuicios apreciados, de ser ciertos, no permitirían suspender la eficacia de los preceptos impugnados en su totalidad, sino solo la de aquellos que, por la regulación que contienen, sean capaces de producir tales efectos. De ahí que, a nuestro juicio, el Auto hubiera debido analizar cada una de las normas que se impugnan del art. 1 y la disposición adicional primera de la Ley 4/2013 recurridos para determinar qué prescripciones legales pueden provocar esos graves perjuicios de imposible o difícil reparación que justifican el mantenimiento de la suspensión de su vigencia.

Madrid, a ocho de abril de dos mil catorce.