|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 81/1990 |
| Fecha | de 13 de febrero de 1990 |
| Sala | Pleno |
| Magistrados | Don Francisco Tomás y Valiente, don Francisco Rubio Llorente, don Antonio Truyol Serra, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, don Jesús Leguina Villa, don Luis López Guerra, don José Luis de los Mozos y de los Mozos, don Álvaro Rodríguez Bereijo y don José Vicente Gimeno Sendra. |
| Núm. de registro | 1840-1989 |
| Asunto | Recurso de inconstitucionalidad 1.840/1989 |
| Fallo | Por lo expuesto, el Pleno acuerda levantar la suspensión de los arts. 47.3 y 48 de la Ley Foral de Navarra 7/1989, de 8 de junio, de medidas de intervención en materia de suelo y vivienda. |

**AUTO**

 **I. Antecedentes**

1. El Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno de la Nación, mediante escrito de 15 de septiembre, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 47.3 y 48 de la Ley Foral de Navarra, 7/1989, de 8 de junio, de medidas de intervención en materia de suelo y vivienda, con invocación expresa del art. 161.2 de la Constitución al objeto de que fuese ordenada la suspensión de los preceptos impugnados.

Por providencia de la Sección Cuarta de este Tribunal, de 20 de septiembre pasado, se tuvo por planteado el recurso de inconstitucionalidad y se dio traslado de la demanda al Congreso y al Senado, así como al Parlamento y el Gobierno de Navarra, teniéndose por producida la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados objeto del recurso, desde la fecha de su formalización, de conformidad con lo dispuesto en el art. 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), lo que se participó al Presidente del Parlamento y al Presidente del Gobierno de Navarra y se publicó en los periódicos oficiales del Estado y de la Comunidad Autónoma.

2. El Gobierno de Navarra, se personó y presentó escrito de alegaciones el 11 de octubre último, en solicitud de que se dicte Sentencia desestimando el mencionado recurso y declarando que los preceptos impugnados no son contrarios a la Constitución.

El Parlamento de Navarra, se personó y presentó escrito de alegaciones el 13 de octubre último, en solicitud de que se dicte Sentencia por la que se declare de plena conformidad con la Constitución los arts. 47.3 y 48 de la Ley Foral 7/1989, de 8 de junio.

3. Por providencia de la Sección Cuarta, de 15 de enero de 1990, se acordó oír a las partes para que hicieran alegaciones en relación con el mantenimiento y levantamiento de dicha suspensión.

4. El Abogado del Estado, en escrito recibido el 26 de enero último, solicita el mantenimiento de la suspensión, formulando al efecto las siguientes alegaciones:

El mantenimiento o alzamiento de la suspensión de la vigencia y aplicación de las normas cuestionadas ha de dilucidarse teniendo en cuenta las consecuencias que puedan derivarse de una u otra medida tanto para los intereses públicos como para los particulares afectados, todo ello examinado desde el ángulo del carácter preventivo de la medida y sin prejuzgar la solución que pueda darse al fondo del asunto controvertido. En el presente asunto la naturaleza de los preceptos de la Ley Foral que se impugna, hace particularmente difícil concretar y ponderar los intereses y circunstancias en cuya virtud haya de adoptarse la decisión. Ello no obstante, añade el Abogado del Estado, no parece irrazonable tomar, como punto de partida, la consideración de que para los intereses de los particulares que pudieran estar afectados o implicados en las actuaciones que determinen responsabilidad para Notarios y Registradores de la Propiedad, conforme a los arts. 47.3 y 48 de la Ley Foral 7/1989, de 8 de junio, y que cabe presumir debidamente informados de las obligaciones que les impone la Ley, es indiferente el régimen sancionador de estos servidores públicos y la autoridad a quien competa la instrucción y resolución del correspondiente expediente. También resulta razonable considerar que el interés general de la Comunidad Autónoma en que se cumplan las obligaciones impuestas a Notarios y Registradores por la Ley en relación con los derechos de tanteo y retracto a su favor, no se vería perjudicado por el mantenimiento de la suspensión que se postula dadas las competencias, honestidad, profesionalidad y legalidad de las actuaciones de dichos profesionales, máxime teniendo en cuenta que el cumplimiento de las obligaciones impuestas a Notarios y Registradores en todo caso, se garantizaría con igual eficacia con la normativa sancionatoria estatal vigente.

Además de ello, señala el Abogado del Estado que desde el mismo momento en que se levantara la suspensión, dado que seguiría subsistiendo la potestad disciplinaria de la Administración del Estado sobre Notarios y Registradores, éstos se verían en una situación en la que sería perfectamente posible, que, por unos mismos hechos, consistentes en la no aplicación de unas normas jurídicas sustantivas que les imponen determinadas obligaciones, podrían ser objeto de una doble sanción disciplinaria. Tampoco cabe desconocer la posible incidencia de la cuestión que aquí interesa respecto de la estabilidad y unidad de los cuerpos de funcionarios afectados y de la igualdad de los derechos y obligaciones de sus componentes en las diferentes Comunidades Autónomas del Estado, ya que, de producirse el levantamiento de la suspensión se estaría dando entrada a un principio de distorsión en el sistema.

5. El Parlamento de Navarra en escrito recibido el 29 de enero último, solicita el levantamiento de la suspensión, formulando al efecto las siguientes alegaciones:

Toda suspensión de la vigencia de disposiciones emanadas de las Comunidades Autónomas comporta un privilegio para el Gobierno de la Nación que no cabe extender fuera de sus justos límites. La ampliación temporal de la suspensión es una medida excepcional que precisa de una justificación expresa y suficiente. Una justificación que exigiría, en analogía con lo dispuesto en el art. 64.3 de la LOTC, que de la vigencia del precepto impugnado pudieran derivarse perjuicios de imposible o difícil reparación.

Señala el Letrado del Parlamento de Navarra, que el objeto que motivó la aprobación de la Ley Foral 7/1989, era que el suelo y la vivienda cumplieran la función social que les atribuyen los arts. 33 y 47 de la Constitución. Se trataba de articular a través de la norma foral unos instrumentos jurídicos que hicieran posible un control público sobre la utilización de la propiedad inmobiliaria que evitase la especulación creciente surgida en estos últimos anos. Entre estos instrumentos jurídicos se encuentra la atribución a la Administración de un derecho de adquisición preferente, en forma de tanteo y retracto, que se ejerce sobre distintas transmisiones de inmuebles. El sistema de garantías de cumplimiento del deber de notificación del transmitente o adquirente al Gobierno de Navarra se cierra. como última y necesaria prevención, con un Capítulo -el Capítulo Octavo- en que se configura el correspondiente régimen sancionador para el caso de violación de los deberes que dimanan de la Ley Foral. Entre las infracciones previstas se encuentra la establecida por el impugnado art. 47.3 El art. 48, también impugnado, establece el órgano competente de la Administración de la Comunidad Foral para imponer las sanciones previstas en el artículo 47.

Añade el escrito que del art. 48 de la Ley Foral 7/1989, se deduce la clara improcedencia de declarar una nueva suspensión de su vigencia y aplicación, ya que es un precepto que no sólo tiene relación con el también impugnado 47.3, sino que, asimismo, se aplica al resto del citado art. 47, que no ha sido objeto de ninguna impugnación. Su suspensión determina que la Ley Foral 7/1989 tenga un vacío normativo acerca del órgano competente para imponer las sanciones respecto a unas infracciones que, no han sido objeto de ningún recurso y, por lo tanto, tampoco han sido suspendidas. De la determinación de quien es el órgano competente para sancionar tampoco se deriva, en sí misma, ninguna clase de dificultad de «reparación» de las distintas situaciones que pudieran generarse por aplicación del régimen sancionador previsto en la Ley.

Respecto al art. 47.3 no parece que la determinación de una infracción administrativa y su correspondiente sanción, en la ordenación de una materia cuya competencia exclusiva ha sido atribuida a la Comunidad Foral -art. 44.1 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto- arroje daños «irreparables» para los, en un muy hipotético caso, inculpados. El interés privado de estas personas es muy difícil que se vea lesionado, y en tal supuesto, siempre podrán acudir a la tutela de la jurisdicción ordinaria en su amparo, que podrá acordar la suspensión del acto administrativo sancionador, si existen causas fundadas para ello. Sin embargo, a sensu contrario el interés público de la Comunidad Foral sí se vería afectado por una nueva suspensión de la vigencia y aplicación del precepto impugnado. La fórmula prevista por el artículo 47.3 responde a la última razón que se impone para obligar a Notarios y Registradores a cumplir el mandato de una Ley en una materia de exclusiva competencia de Navarra. Sin su existencia el deber de colaboración previsto en los arts. 13 y 46 de la Ley Foral 7/1989 puede ser una y otra vez quebrantado, sin que tales acciones tengan consecuencias jurídicas desfavorables para los desobedientes. Quienes por otra parte y precisamente por su oficio, deben velar expresamente por el cumplimiento del Derecho.

6. El Gobierno de Navarra no ha presentado alegaciones, dentro del plazo conferido, respecto al mantenimiento o levantamiento de la suspensión de los preceptos impugnados.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. Unico. Es doctrina reiterada de este Tribunal que el mantenimiento o el levantamiento de la suspensión de las normas autonómicas objeto del recurso de inconstitucionalidad debe decidirse teniendo en cuenta el alcance de las mismas y las consecuencias que para los intereses públicos y, en su caso, para los particulares afectados podrían derivarse de una u otra medida, considerándose como uno de los criterios más decisivos la imposibilidad o dificultad de reparar situaciones que pudieran generarse, según el sentido de la decisión final, teniendo en cuenta el carácter preventivo de la medida, y sin prejuzgar en absoluto la decisión sobre el fondo del asunto. Según la misma doctrina, corresponde al Gobierno, a iniciativa del cual se ha adoptado la excepcional medida de suspensión, aportar las razones o argumentos que justifiquen su mantenimiento, razones que han de resultar convincentes y que deben llevar a la conclusión de que si no se mantiene se causarían graves perjuicios de difícil reparación (entre otros, el reciente ATC 29/1990).

En el presente caso, el Abogado del Estado en apoyo del mantenimiento de la suspensión alega que el cumplimiento de la normativa de la Ley Foral por los Notarios y Registradores de la Propiedad se garantiza por su propio conocimiento y, en todo caso, por la normativa sancionadora estatal, por lo que en caso de levantamiento de la suspensión de los artículos impugnados podría incurrirse en una doble sanción administrativa por unos mismos hechos. Y entrando en la cuestión de fondo, sobre la que no corresponde pronunciarse en este trámite, añade que con el levantamiento de la suspensión y la aplicación de dicha normativa sancionadora se afectaría a la igualdad de derechos y obligaciones de estos funcionarios respecto de los del resto del territorio del Estado.

Nada dice respecto del interés público que persigue la Ley Foral al establecer unas medidas de control público sobre la utilización de la propiedad inmobiliaria, dentro de las cuales las sanciones previstas en el art. 47.3 son un instrumento dirigido a hacer efectivo por la Comunidad Foral el ejercicio del derecho de tanteo y retracto, que se ve gravemente afectado por el mantenimiento de dicha suspensión, al permitir que el quebrantamiento de dicha normativa por los Notarios y Registradores no produzca consecuencias jurídicas desfavorables. La única consecuencia que se derivara del levantamiento de la suspensión del art. 47.3 consistiría en la hipotética imposición de sanciones por la Comunidad Foral a los Notarios y Registradores por el incumplimiento de unas obligaciones que imponen otros de los preceptos de la Ley Foral que se hallan en vigor, perjuicios para los funcionarios que deben ceder ante los intereses públicos perseguidos por la Ley Foral. Por otra parte, la hipotética doble sanción sobre unos mismos hechos que, según el Abogado del Estado, podría recaer por unos mismos hechos se produciría sólo en el caso de que el Estado no se atuviese a la vigencia de unos preceptos de una Ley Foral respecto de la que también juega la presunción de constitucionalidad, y que en última instancia tiene su remedio ante los Tribunales. Así, no se percibe que del levantamiento de la suspensión del art. 47.3 puedan desprenderse graves perjuicios de difícil reparación.

Aún menos se desprende ningún perjuicio del levantamiento de la suspensión del artículo 48 de la Ley Foral, que determina el órgano competente para imponer las sanciones, no sólo las del apartado 3 del art. 47, sino también de los apartados 1 y 2, no impugnados, y cuyo mantenimiento además de no causar ningún daño de difícil reparación, crea un vacío normativo sin justificación alguna, respecto de la competencia para imponer aquellas otras sanciones cuya constitucionalidad no ha sido impugnada.

ACUERDA

Por lo expuesto, el Pleno acuerda levantar la suspensión de los arts. 47.3 y 48 de la Ley Foral de Navarra 7/1989, de 8 de junio, de medidas de intervención en materia de suelo y vivienda.

Madrid, a trece de febrero de mil novecientos noventa.