|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 288/1999 |
| Fecha | de 30 de noviembre de 1999 |
| Sala | Pleno |
| Magistrados | Don Pedro Cruz Villalón, don Carles Viver Pi-Sunyer, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio D. González Campos, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Tomás Salvador Vives Antón, don Pablo García Manzano, don Pablo Cachón Villar, don Fernando Garrido Falla, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Guillermo Jiménez Sánchez y doña María Emilia Casas Baamonde. |
| Núm. de registro | 2811-1999 |
| Asunto | Recurso de inconstitucionalidad 2.811/1999 |
| Fallo | En virtud de todo lo expuesto, el Pleno acuerda levantar la suspensión de la vigencia del art. 5, apartado 4, letras a), salvo el inciso "y el de nueva adquisición", y b), de la Ley Foral del Parlamento Navarro núm. 6/1999, de 16 de marzo, de MedidasPúblicas de Apoyo a la Implantación de la Jornada Laboral de Treinta y Cinco Horas y de Reducción y Reordenación del Tiempo de Trabajo. |

**AUTO**

 **I. Antecedentes**

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 26 de junio de 1999, el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el art. 5, apartado 4, letras a), salvo el inciso "y el de nueva adquisición", y b), de la Ley Foral del Parlamento de Navarra 6/1999, de 16 de marzo, de Medidas Públicas de Apoyo a la Implantación de la Jornada Laboral de Treinta y Cinco Horas y de Reducción y Reordenación del Tiempo de Trabajo.

En el escrito de demanda se hizo invocación expresa del art. 161.2 de la Constitución a los efectos de la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados.

2. La Sección Cuarta del Tribunal Constitucional, por providencia de 13 de julio de 1999, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad, con traslado de la demanda, conforme establece el art. 34 LOTC, para que los legitimados para ello pudieran personarse en el proceso y presentar las alegaciones que estimaren oportunas. Habiéndose invocado el art. 161.2 C.E., se acordó, asimismo, la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados para las partes en el proceso desde la fecha de interposición del recurso y para los terceros desde el día en que apareciera publicada dicha suspensión en el "Boletín Oficial del Estado", así como, finalmente, publicar la incoación del recurso de inconstitucionalidad y la suspensión acordada en el "Boletín Oficial del Estado" y en el de Navarra.

3. El Letrado del Gobierno de Navarra, en escrito de 10 de agosto de 1999, formula alegaciones interesando se dicte Sentencia en la que se desestime en su integridad dicho recurso.

4. La Letrada del Parlamento de Navarra, por escrito registrado el 10 de septiembre de 1999, se persona en el procedimiento y formula alegaciones interesando se dicte Sentencia en la que se desestime en su integridad el recurso interpuesto por el Presidente del Gobierno.

5. La Sección Cuarta, por providencia de 20 de octubre de 1999, próximo a finalizar el plazo de cinco meses que señala el art. 161.2 de la Constitución desde que se produjo la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados, acordó oír al Abogado del Estado y a las representaciones del Parlamento y Gobierno de Navarra para que, en el plazo de cinco días, expongan lo que considerasen conveniente acerca del mantenimiento o levantamiento de la suspensión.

6. El Abogado del Estado, en escrito de 28 de octubre de 1999, evacua la audiencia conferida y manifiesta que el presente incidente debe ser resuelto mediante la ponderación de los intereses generales y particulares en juego que queden afectados por el mantenimiento o levantamiento de la suspensión de las normas objeto del recurso, así como de su reparabilidad. Añade que, teniendo en cuenta el objeto de las normas jurídicas recurridas, su naturaleza y las consecuencias en su aplicación, no se opone al levantamiento de la suspensión, acordada en su día automáticamente en virtud de lo previsto en el art. 161.2 C.E.

7. El Asesor Jurídico-Letrado de la Comunidad Foral de Navarra solicita, en su escrito de 28 de octubre de 1999, el levantamiento de la suspensión con base en las siguientes alegaciones:

Tras recordar la doctrina del Tribunal derivada de esta clase de incidentes, refiriéndose a varios Autos, dice el Letrado que, en el presente caso, la controversia se ciñe a extremos concretos de un artículo -ni tan siquiera de una Ley-, el art. 5 de la Ley Foral 6/1999, y concurren razones de interés general, así como de interés particular, que justifican el levantamiento de la suspensión, y, por el contrario, no se da circunstancia alguna constitutiva de perjuicios irreversibles o afectación adversa al interés general que conlleve el mantenimiento de la suspensión.

A continuación sintetiza el objeto del presente recurso señalando las finalidades de la Ley Foral 6/1999, relativas a la creación de empleo, y las medidas que el art. 5 de la misma, aquí impugnadas, establece.

Señala, seguidamente, que es doctrina del Tribunal que la regla en este trámite es el levantamiento de la suspensión, en razón de la legitimidad de los preceptos legales recurridos, y que la aplicación del aludido criterio conduce, en este caso, al levantamiento de la suspensión, significando, además, la concurrencia de determinadas características en los preceptos impugnados que apoyan la aplicación de dicha regla general al presente caso, como son la competencia histórica o foral de Navarra en materia tributaria, reconocida en la disposición adicional primera de la Constitución y plasmada en la Ley Orgánica 13/1982; así como que tales preceptos atienden a la consecución de un objetivo o bien jurídico constitucional, el pleno empleo, a cuya consecución emplaza el art. 40.1 de la Constitución a todos los poderes públicos, entre ellos, obviamente, a las instituciones de la Comunidad Foral de Navarra.

En relación con los intereses posiblemente implicados dice, en primer lugar, que el precepto de la Ley Foral 6/1999 impugnado no afecta a la efectividad de ninguna norma estatal. No se trata de un conflicto entre dos preceptos, con el consiguiente padecimiento en principio de la seguridad jurídica, ya que no se reclama el ejercicio de competencia alguna por el Estado ni se niega la competencia ejercida por Navarra, sino únicamente su alcance o incidencia sobre determinados límites fijados para su ejercicio en el Convenio económico. Respecto de la definición de los intereses generales en presencia considera incuestionable que las medidas forales impugnadas tienden a la satisfacción de una directriz constitucional, como es la consecución del pleno empleo (art. 40.1 C.E.), por lo que persiguen claramente la tutela de un interés general o público.

Señala que, desde la perspectiva del interés general, es clara la relevancia de la finalidad perseguida por tales preceptos recurridos, en razón de que se proponen hacer realidad un objetivo constitucionalmente impuesto a todos los poderes públicos y, por tanto, también a las instituciones forales.

Por lo que se refiere al interés particular de terceros, señala que es obvio el interés de los parados en la aplicación de unas medidas que pretenden precisamente la creación de empleo; interés particular que, además, tiene protección constitucional en razón del derecho de todos los españoles al trabajo (art. 35.1 de la Constitución); y, por otra parte, no puede olvidarse el interés de las organizaciones empresariales y sindicales que han alcanzado, junto al Gobierno de Navarra, el Pacto por el Empleo. Por ello afirma que el mantenimiento de la suspensión afectaría grave y negativamente a los legítimos intereses de todos los parados, de las organizaciones empresariales y sindicales firmantes en el Pacto por el Empleo en Navarra y de las empresas, pues todos ellos confían en la plena efectividad de tales medidas para la consecución del objetivo de la creación de empleo.

Indica que los únicos perjuicios que podrían alegarse por la representación del Estado no serían sino una consecuencia de la discrepancia de fondo acerca de la corrección en el ejercicio de la competencia por Navarra. Motivo que ha sido descartado por este Tribunal Constitucional como determinante del mantenimiento de la suspensión (ATC 417/1990).

Sobre la reparabilidad o irreparabilidad de los perjuicios derivados del mantenimiento o levantamiento de la suspensión, hace constar que el carácter temporal de la norma muestra que el mantenimiento de la suspensión acarrea perjuicios irreparables, ya que, en razón de la vigencia temporal de la norma impugnada, limitada a dos años, es previsible que la Sentencia que ponga fin al recurso vea la luz con notable posterioridad a la expiración de tal plazo. Los hipotéticos perjuicios que pudieran derivarse de la vigencia y efectividad de las medidas impugnadas serían reparables teniendo en cuenta que se trata de incentivos fiscales que, en el supuesto de anularse, darían lugar, en su caso, a su devolución, a través del mecanismo pertinente, por las empresas beneficiarias. En cambio, los perjuicios que se causan, de acordarse el mantenimiento de la suspensión, no sólo son reales sino, además, irreparables, toda vez que la suspensión conllevará la no adopción por las empresas de planes de reducción de jornada y la consiguiente creación de empleo; es decir, la suspensión impedirá la creación de nuevos puestos de trabajo, siendo un claro obstáculo para la obligada lucha contra el paró.

8. La Letrada del Parlamento de Navarra, en escrito de 29 de octubre de 1999, solicita el levantamiento de la suspensión y formula, a tal fin, las alegaciones siguientes:

Partiendo de la doctrina del Tribunal recaída en autos sobre esta clase de incidentes, señala la Letrada que se puede deducir y, desde luego, desde una posición de absoluta provisionalidad, que hay indicios suficientes para considerar la constitucionalidad de los preceptos impugnados y, por consiguiente, la innecesariedad del mantenimiento de su suspensión, además de que consideraciones de seguridad jurídica y la presunción de validez de la que gozan las Leyes, incluidas las dictadas por las Comunidades Autónomas, deben determinar que la regla general, en este supuesto, es la del levantamiento de la suspensión, y sólo excepcional y justificadamente debe acordarse su mantenimiento.

Afirma, seguidamente, que desconoce en este momento cuál va a ser la posición de la Abogacía del Estado y los argumentos que, en su caso, vaya a utilizar; pero procede recordar, como ya se expuso en el escrito de alegaciones, que el propio recurso de inconstitucionalidad se fundamenta en unos hipotéticos efectos distorsionadores, no comprobados o previsibles y no justificados que, en definitiva, no se pueden considerar como motivos para fundamentar un recurso de inconstitucionalidad, ya que se basan en hipótesis de futuro más propias de estudios económicos. El recurso se fundamenta sobre la base de una alegada vulneración de preceptos que configuran la constitución económica y en función de unos hipotéticos efectos perturbadores, formulados como meras conjeturas y sin demostración alguna.

Dice que, como ya hizo constar en el escrito de alegaciones, los preceptos impugnados tienen un precedente, el art. 71 de la Ley Foral 24/1996, de 30 de diciembre, por el que se regula el Impuesto de Sociedades, en el cual se establecen incentivos fiscales vinculados a la creación de empleo de naturaleza similar a los cuestionados en este recurso, que ni siquiera han sido impugnados, aunque sí se ha interpuesto, por parte del Gobierno del Estado, recurso de inconstitucionalidad sobre otros preceptos de la misma Ley Foral (recurso de inconstitucionalidad núm. 1.299/97), hoy pendiente de resolución.

Ha de tenerse en cuenta, continúa, que en la interposición de dicho recurso (1.299/97), que se dirige contra preceptos de distinta naturaleza, pero que resulta fundamentado en argumentos similares o equivalentes a los utilizados en éste, el Gobierno del Estado, y más en concreto su Presidente, no hizo uso de la previsión del art. 161.2 de la Constitución, no operando, por tanto, la suspensión automática de dichos preceptos, que continúan vigentes.

Por otra parte, recuerda que las medidas cuestionadas en este recurso, dictadas en el marco de las competencias que ostenta la Comunidad Foral de Navarra, y con la finalidad de luchar contra el desempleo y propiciar la creación de puestos de trabajo a través del fomento de la reducción de jornada, tienen una vigencia limitada a dos años a partir de la entrada en vigor de la Ley Foral, por lo que el mantenimiento de la suspensión produciría, en la práctica, los efectos de un juicio previo de inconstitucionalidad, al no permitir de hecho de entrada en vigor de una Ley Foral de vigencia limitada a dos años.

Añade que el levantamiento de la suspensión no produciría ningún perjuicio al interés público, ya que no generaría ningún obstáculo o disfunción en el sistema tributario, dados los requisitos exigidos para acogerse a las ayudas, y porque, en realidad, no existe ninguna razón que racionalmente abone la falta de proporcionalidad y adecuación causal entre el fin perseguido y las medidas impugnadas, que no van a suponer una significativa reducción de la carga impositiva ni van a acarrear otras consecuencias que, por su incidencia en el entorno fiscal general, constituyan indirectos pero efectivos instrumentos de quiebra de la unidad de mercado, ni desmienten la igualdad básica a que el art. 139.2 C.E. se refiere. Y tampoco las repercusiones para el mercado unitario pueden quedar delimitadas de manera concreta y precisa más allá de la interacción económica que las hace inevitables en alguna medida.

Por el contrario, el mantenimiento de la suspensión producirá graves perjuicios en los posibles destinatarios de los preceptos impugnados, con quiebra del principio de seguridad jurídica, puesto que, aunque llegasen a los acuerdos y cumplieran los requisitos necesarios establecidos en la Ley Foral, desconocerían si la decisión sobre el fondo del asunto se iría a producir o no dentro del plazo para poder acogerse a los beneficios en ésta establecidos, por lo que tendrían que adoptar sus decisiones en materia tan importante con una gran dosis de incertidumbre.

Indica, finalmente, que tampoco se producen perjuicios a otras personas, porque en este sentido las valoraciones que se hacen en el escrito de interposición del recurso están fundadas en juicios hipotéticos, ya que no resulta nada seguro afirmar, en base a argumentos y enunciaciones teóricas, que unas medidas tributarias como las cuestionadas puedan determinar decisiones sobre deslocalización o quiebra de la neutralidad de los poderes públicos acerca de la competitividad empresarial, dado que no se disocian territorialmente reglas sustanciales y sus efectos son limitados, no incidiendo sobre los deberes fundamentales de contribución (art. 31 C.E.) ni sobre las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica (art. 145.1.1 C.E.).

##### II. Fundamentos jurídicos

1. Dentro del plazo de cinco meses establecido en el art. 161.2 de la Constitución, procede ratificar o levantar la suspensión de la vigencia del art. 5, apartado 4, letras a), salvo el inciso "y el de nueva adquisición", y b), de la Ley Foral del Parlamento Navarro núm. 6/1999, de 16 de marzo, de Medidas Públicas de Apoyo a la Implantación de la Jornada Laboral de Treinta y Cinco Horas y de Reducción y Reordenación del Tiempo de Trabajo, suspensión que fue acordada por providencia de la Sección Cuarta de 13 de julio de 1999.

2. Es doctrina reiterada de este Tribunal que la resolución de este trámite debe verificarse partiendo de varios criterios, a saber: La presunción de legitimidad de que gozan las Leyes, en cuanto expresión de la voluntad popular (AATC 154/1994, 221/1995 y 417/1997); la necesidad de ponderar, de un lado, los intereses en presencia, tanto el general y público como el particular de terceros afectados, y de otro, los perjuicios de imposible o difícil reparación que se sigan del mantenimiento o levantamiento de la suspensión (AATC 222/1995 y 291/1995); y, finalmente, que todo ello debe ser examinado a la luz de la naturaleza cautelar de la medida y sin prejuzgar la decisión sobre el fondo del asunto (así, AATC 154/1994, 243/1995 y 417/1997).

Por último, no es ocioso recordar que el mantenimiento de la suspensión automática, en cuanto excepción a la regla general, que debe ser el mantenimiento de la vigencia y eficacia que toda norma posee, requiere que el Gobierno, a quien se debe la iniciativa, aporte y razone con detalle los argumentos que la justifiquen (AATC 329/1992, 103/1993, 46/1994, 231 y 233/1997, y 168/1998).

3. No oponiéndose el Gobierno al levantamiento de la suspensión, atendido el objeto de las normas jurídicas recurridas, su naturaleza y las consecuencias de su aplicación, procede el levantamiento de la suspensión en su día acordada.

ACUERDA

En virtud de todo lo expuesto, el Pleno acuerda levantar la suspensión de la vigencia del art. 5, apartado 4, letras a), salvo el inciso "y el de nueva adquisición", y b), de la Ley Foral del Parlamento Navarro núm. 6/1999, de 16 de marzo, de Medidas

Públicas de Apoyo a la Implantación de la Jornada Laboral de Treinta y Cinco Horas y de Reducción y Reordenación del Tiempo de Trabajo.

Madrid, a treinta de noviembre de mil novecientos noventa y nueve.