|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 108/2011 |
| Fecha | de 5 de julio de 2011 |
| Sala | Pleno |
| Magistrados | Don Pascual Sala Sánchez, don Eugeni Gay Montalvo, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel. |
| Núm. de registro | 1528-2011 |
| Asunto | Recurso de inconstitucionalidad 1528-2011 |
| Fallo | Mantener la suspensión del primer párrafo del art. 8.2 de la Ley Foral 12/2010, de 11 de junio, por la que se adaptan a la Comunidad Foral de Navarra las medidas extraordinarias para la reducción del déficit público. |

**AUTO**

 **I. Antecedentes**

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal Constitucional el día 14 de marzo de 2011 el Abogado del Estado, en nombre del Presidente del Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el primer párrafo del art. 8.2 de la Ley Foral 12/2010, de 11 de junio, por la que se adaptan a la Comunidad Foral de Navarra las medidas extraordinarias para la reducción del déficit público.

El Abogado del Estado invocó el art. 161.2 CE, a fin de que se acordase la suspensión del precepto impugnado.

2. Por providencia de 29 de marzo de 2011 el Pleno del Tribunal Constitucional, a propuesta de la Sección Primera, 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, por conducto de sus Presidentes, así como al Gobierno y al Parlamento de Navarra, por conducto de sus Presidentes, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes. Asimismo, se acordó tener por invocado por el Presidente del Gobierno el art. 161.2 de la Constitución, 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 -14 de marzo de 2011- para las partes del proceso y desde el día en que aparezca publicada la suspensión en el “Boletín Oficial del Estado” para los terceros, lo que se comunicó a los Presidentes del Gobierno y del Parlamento de Navarra. Por último, también se ordenó publicar la incoación del recurso en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Boletín Oficial de Navarra”.

3. El Presidente del Congreso de los Diputados comunicó, mediante escrito registrado en este Tribunal Constitucional el día 13 de abril de 2011, que la Cámara se personaba en el proceso, ofreciendo su colaboración. Por escrito registrado ese mismo día el Presidente del Senado se expresó en iguales términos.

4. El Asesor Jurídico-Letrado de la Comunidad Foral de Navarra, en representación del Gobierno de dicha Comunidad Foral, presentó su escrito de alegaciones el día 20 de abril de 2011 interesando la desestimación del recurso interpuesto. Asimismo, mediante otrosí, solicitó el levantamiento de la suspensión que pesa sobre el precepto impugnado.

5. Por escrito registrado en este Tribunal Constitucional el día 29 de abril de 2011 el Letrado del Parlamento de Navarra, en nombre y representación de la Cámara, evacuó el trámite de alegaciones conferido estimando que el recurso debía ser desestimado. Asimismo solicitó la tramitación de la pieza de suspensión sobre el levantamiento o confirmación de la suspensión antes de que transcurra el plazo de cinco meses previsto en el art. 161.2 CE.

6. El Pleno del Tribunal Constitucional, por providencia de 5 de mayo de 2011, acordó incorporar a los autos los escritos de alegaciones de los Letrados de la Comunidad Foral de Navarra y del Parlamento de Navarra, y en cuanto a la solicitud que formulan sobre el precepto objeto de recurso, oír a las partes personadas -Abogado del Estado y Gobierno y Parlamento de Navarra- para que, en el plazo de cinco días, expongan lo que estimen procedente sobre el levantamiento o mantenimiento de dicha suspensión.

7. El Abogado del Estado, con fecha 17 de mayo de 2011, evacuó el trámite conferido por la providencia de 5 de mayo de 2011 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 105/2010, de 29 de julio, FJ 2, con cita de otros). En definitiva, ha de procederse a una consideración de 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.

Expone a continuación el objeto del recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra el primer párrafo del art. 8.2 de la Ley Foral 12/2010, de 11 de junio, por la que se adaptan a la Comunidad Foral de Navarra las medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, estimando que el precepto autoriza el endeudamiento de las entidades locales de Navarra sin sujeción a las exigencias que impone el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, adoleciendo, en consecuencia, de una inconstitucionalidad mediata o indirecta en tanto vulnera las competencias estatales del art. 149.1.11, 13 y 14 CE ejercitadas a través del mencionado Real Decreto-ley 8/2010, en la redacción dada al mismo por la disposición final decimoquinta de la Ley 29/2010, de 22 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2011.

Examinando ya los perjuicios que ocasionaría el levantamiento de la suspensión señala que están directamente relacionados con la situación de crisis de las deudas soberanas de la zona euro, desencadenada con la inicial crisis griega y agravada tras la crisis portuguesa y la reciente desconfianza en las posibilidades de Grecia de afrontar el pago de su deuda. En ese sentido cita el preámbulo del Real Decreto-ley 8/2010 destacando su alusión a la necesidad de corregir el grave deterioro de las finanzas públicas como requisito esencial para alcanzar una recuperación económica sólida y duradera, lo que obliga a un esfuerzo coordinado de todas las Administraciones públicas para reducir el déficit público y asegurar la sostenibilidad fiscal a medio plazo restableciendo así la confianza de los mercados en el cumplimiento de las perspectivas de reducción del déficit. En segundo lugar alude a la situación económica y financiera en la que, en un contexto de crisis económica global, se encuentra España, citando al efecto los informes anuales del Banco de España correspondientes a los años 2008 y 2009. En tercer lugar, aludiendo al meritado informe del año 2009, recalca la necesidad de adoptar medidas de consolidación fiscal a fin de garantizar unas finanzas públicas saneadas estableciendo programas de ajuste de los que se deduce que en 2011 resulta imprescindible realizar un importante esfuerzo de contención de déficit y de endeudamiento público que implique coordinadamente a todas las Administraciones públicas para evitar el riesgo de contagio con los países más afectados por la actual crisis. Así, indica que el art. 14.Dos del Real Decreto-ley 8/2010 establece una medida en directa conexión con el esencial objetivo de política económica de reducir la presión de los mercados sobre la deuda soberana española a través de la mejora de la posición financiera de todas las Administraciones públicas, en este caso de las locales, imponiendo condiciones para el acceso al crédito de las entidades locales directamente relacionados con su equilibrio financiero en 2010, ejercicio precedente a aquel en que despliegan su eficacia las citadas limitaciones a fin de evitar “las consecuencias que en el conjunto de la economía y en el equilibrio financiero, pudieran generarse de una desordenada apelación al crédito y de un endeudamiento local excesivo” a las que aludía la STC 57/1983, de 28 de junio, FJ 7.

Alude seguidamente a las diferencias del caso aquí contemplado con los resueltos en los AATC 42/2011, 43/2011 y 44/2011, pues los perjuicios que ocasionaría el mantenimiento de la suspensión no son genéricos o eventuales sino concretos, ya que entiende que la medida estatal establecida en el art. 14.Dos del Real Decreto-ley 8/2010 tiene directo engarce con lo que denomina credibilidad de España ante los mercados internacionales. Al respecto destaca que una de las cuestiones claves es la capacidad del Estado para hacer cumplir los objetivos de déficit y endeudamiento por parte de las Administraciones autonómicas y locales. Así, estima que el mantenimiento de la suspensión del precepto impugnado tiene directa conexión con el crédito internacional de España y por tanto con la percepción del llamado riesgo-país y con el tipo de interés que ha de pagar la deuda española para financiarse en los mercados y, en último término, con la posibilidad de que España se financie a un tipo de interés razonable. Es por ello que señala que, aun cuando no sea posible estimar la concreta incidencia de un endeudamiento local irrespetuoso con las restricciones adoptadas, cualquier hecho que pueda cuestionar el cumplimiento por España de sus objetivos de reducción del endeudamiento perjudica seriamente una credibilidad financiera ya comprometida, por lo que el levantamiento de la suspensión se relacionaría con la imposibilidad del Estado central de hacer cumplir los compromisos de limitación de endeudamiento a las entidades descentralizadas.

Finalmente señala que el mantenimiento de la suspensión de la vigencia del precepto recurrido no ocasiona perjuicios relevantes, pues la restricción al endeudamiento local tiene una vigencia limitada al ejercicio económico 2011 por lo que, dada la limitada vigencia temporal que le resta a la restricción estatal al endeudamiento, no parece que puedan invocarse graves perjuicios para las haciendas locales como consecuencia del mantenimiento de la suspensión.

8. El día 18 de mayo de 2011 la representación procesal del Gobierno de Navarra formuló sus alegaciones en relación con el mantenimiento o levantamiento de la suspensión inicialmente acordada, en las que, sintéticamente, sostiene lo que a continuación se expone.

Tras recordar la posibilidad de solicitar el levantamiento anticipado de la suspensión señala, en primer lugar, la doctrina constitucional que resulta de aplicación a la resolución de este incidente, entendiendo que los elementos a ponderar para resolverlo son: la presunción de legitimidad de las leyes en cuanto expresión de la voluntad popular y la necesidad de ponderar los intereses enfrentados y los perjuicios de imposible o difícil reparación que se sigan del mantenimiento o levantamiento de la suspensión. De esta manera el mantenimiento de la suspensión habrá de acordarse cuando la eficacia de la ley impugnada produzca perjuicios irreparables o de difícil reparación en los intereses públicos o en los de los ciudadanos afectados por la norma en cuestión, debiendo tratarse de perjuicios ciertos y efectivos y no meramente hipotéticos. Indica a continuación que, para mantener la suspensión, resulta inexcusable que la representación estatal justifique la existencia de verdaderos perjuicios de imposible o difícil reparación, los cuales no habrían sido expuestos en el escrito de interposición del recurso de inconstitucionalidad.

A continuación se refiere al precepto objeto del presente proceso señalando que el mismo determina la posibilidad de que las entidades locales que tengan obras acogidas a los planes de infraestructuras e inversiones locales para los períodos 2005-2008 y 2009-2012 puedan concertar créditos una vez comprobada por la Comunidad Foral la viabilidad económica del proyecto. Destaca de dicho precepto tres notas: que se refiere a la financiación de inversiones que ya están en marcha, que se incardina en el singular sistema de financiación local de Navarra pues tales planes son un mecanismo de participación de los entes locales en los tributos de la Comunidad Foral y que exige una autorización específica de la Comunidad Foral dirigida precisamente a ponderar la viabilidad económica del proyecto dentro del contexto de estabilidad financiera y presupuestaria de la entidad local, de suerte que, sólo una vez asegurada la situación de ahorro neto positivo, se concede dicha autorización. Señala, por último, que no cabe olvidar que, en la actualidad, el precepto concuerda con el art. 14.Dos del Real Decreto-ley 14/2010 tras su reforma por la disposición adicional decimoquinta de la Ley 39/2010.

Expuesto lo anterior entiende que son claras las razones que conducen en este caso al levantamiento de la suspensión pues el precepto impugnado goza de la presunción de constitucionalidad y no contradice la disposición estatal alegada de contrario. Indica además que la suspensión acarrea perjuicios para los intereses generales y los de terceros. Así produce un grave perjuicio al interés general de las entidades locales de Navarra al impedirles obtener financiación para desarrollar y culminar infraestructuras o servicios básicos para la Comunidad. En segundo lugar estima que la suspensión perjudica a los intereses privados, especialmente de los contratistas adjudicatarios de las obras y servicios con cargo a los planes antes citados que van a padecer las dificultades derivadas del retraso o dificultad en los abonos por las entidades locales y, en último término, la suspensión provoca perjuicios a los intereses de los ciudadanos por la demora en la ejecución y materialización de infraestructuras y servicios básicos.

Por el contrario indica que del alzamiento de la suspensión no se derivan perjuicios para la parte recurrente ni para terceros y, en cambio, su mantenimiento irroga graves perjuicios a los intereses públicos y privados e incide negativamente sobre la seguridad jurídica. La falta de perjuicios derivados del levantamiento de la suspensión se justifica porque el precepto, además de referirse a infraestructuras que ya están en marcha, incorpora la necesidad de autorización previa para que sólo puedan endeudarse aquellas entidades que aseguren un ahorro neto positivo, tratándose así de una adaptación justificada y adecuada de la norma estatal con un específico instrumento de control.

Concluye su escrito considerando que la ponderación de los anteriores criterios conduce al levantamiento de la suspensión por ser menores los perjuicios o riesgos de la vigencia y aplicación del precepto impugnado respecto de los que se derivan de la suspensión.

9. La representación procesal del Parlamento de Navarra formuló sus alegaciones mediante escrito registrado en este Tribunal Constitucional el día 20 de mayo de 2011 en las cuales sostiene, en síntesis, lo siguiente.

Comienza aludiendo a la consolidada doctrina constitucional relativa al levantamiento de la suspensión inicialmente acordada sin esperar al transcurso del plazo de cinco meses que enuncia el art. 161.2 CE. En tal sentido, indica que, por el Abogado del Estado, no se han alegado las causas que justifiquen el mantenimiento de la suspensión, la cual es una medida excepcional que requiere de justificación por lo que supone de bloqueo de las competencias autonómicas en relación con normas dotadas de la presunción de constitucionalidad. Dicha presunción, puesta en relación con la previsible demora en la resolución del recurso más allá de un plazo razonable, sería causa suficiente para levantar la suspensión. A ello agrega que es carga de la parte recurrente justificar los perjuicios que se derivan del levantamiento de la suspensión, cosa que, a su juicio, no habría ocurrido.

Señala así que no existe perjuicio alguno que no sea imposible de reparar ya que, aludiendo a los motivos del recurso, estima que el Abogado del Estado no ha aportado de manera justificada razón macroeconómica alguna que tenga que ver con los escenarios consolidados entre el Estado y Navarra ni tampoco que medidas concretas de la Ley Foral comportan un crecimiento del endeudamiento que ponga en riesgo la solvencia de España ante los mercados internacionales. Por ello, el Letrado de la Cámara foral considera que la irreparabilidad del daño no se ha fundado en dato objetivo alguno más allá de la invocación sospechosa de incurrir en un posible déficit, sin tener presente la especial naturaleza de la financiación local de Navarra configurada en torno a una participación en los tributos de Navarra a través del fondo, el cual, dado el pequeño tamaño de muchos de los municipios navarros, garantiza en gran medida su funcionamiento así como las inversiones que deban realizar. En definitiva estima que se trata de una impugnación preventiva, pues no se aporta dato alguno que permita vislumbrar la contribución del precepto impugnado a la espiral catastrófica de gasto público, a la que aludía el Abogado del Estado en su escrito de demanda, cuando el endeudamiento de los municipios navarros es inferior al de los municipios de régimen común. A lo anterior añade que, en todo caso, la concertación de créditos por parte de las entidades locales de Navarra se vincula a la comprobación por el Departamento de Administración local de la viabilidad del proyecto, de manera que la Ley Foral 12/2010 contempla así un mecanismo específico de control de cada proyecto determinante para que el déficit no se dispare, mecanismo que ha sido minusvalorado por la representación del Estado. A tales efectos aporta dos de estos informes emitidos en relación con sendos municipios navarros que acreditarían cómo se lleva a cabo ese examen de viabilidad para evitar que se produzca la espiral de déficit denunciada por el Abogado del Estado, déficit que la Comunidad Foral ha de controlar en mayor medida dado el sistema de financiación local y su sistema de convenio económico. Asimismo señala que, en todo caso, la Abogacía del Estado tendría siempre abierta la vía de la impugnación y paralización ante la jurisdicción contencioso-administrativa, con posibilidad de suspensión cautelar de aquellas operaciones que no respetasen los topes de endeudamiento contemplados en la legislación estatal y foral para los municipios navarros, cauce jurisdiccional expedito y cierto que no debería ser sustituido por una impugnación preventiva no fundada.

Alude a continuación que, frente a ello, para los Ayuntamientos navarros y sus vecinos y para los contratistas que han realizado las obras en el marco del plan de infraestructuras locales 2009-2012 el perjuicio es inevitablemente cierto.

Por todo ello solicita el levantamiento de la suspensión que pesa sobre el precepto impugnado al no ocasionar su vigencia y aplicación ningún perjuicio irreparable y gozar de presunción de validez en virtud de la legitimidad democrática del órgano del que emana la Ley Foral 12/2010, siendo por el contrario muy perjudicial para el correcto funcionamiento del régimen local navarro que este precepto quede bloqueado o congelado en un plazo presumiblemente largo como es el que puede mediar entre la hipotética ratificación de la suspensión hasta el momento en que se dicte Sentencia en el presente recurso de inconstitucionalidad.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto de la presente resolución consiste en determinar si, de acuerdo con el art. 161.2 CE, procede levantar o mantener la suspensión de la vigencia que afecta al primer párrafo del art. 8.2 de la Ley Foral 12/2010, de 11 de junio, por la que se adaptan a la Comunidad Foral de Navarra las medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, precepto suspendido en su aplicación como consecuencia de la invocación del art. 161.2 CE al promoverse el recurso de inconstitucionalidad contra el mismo por el Presidente del Gobierno.

El precepto impugnado presenta el siguiente tenor literal:

“Artículo 8. Medidas de aplicación a las entidades locales en materia económico financiera

…

2. Las entidades locales que tengan obras acogidas a los Planes de Infraestructuras e Inversiones Locales para los períodos 2005-2008 y 2009-2012, podrán concertar créditos para la financiación del porcentaje de aportación que les corresponda, una vez comprobada por el Departamento de Administración Local la viabilidad económica del proyecto.”

El Abogado del Estado imputa a este precepto que la autorización para el endeudamiento de las entidades locales de Navarra desconoce las exigencias que impone el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, adoleciendo, en consecuencia, de una inconstitucionalidad mediata o indirecta en tanto vulnera las competencias estatales del art. 149.1.11, 13 y 14 CE, ejercitadas a través del art. 14.Dos del mencionado Real Decreto-ley 8/2010, en la redacción dada al mismo por la disposición final decimoquinta de la Ley 29/2010, de 22 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2011. Conforme a dicho precepto las operaciones de endeudamiento de las entidades locales para el ejercicio 2011 estarían supeditadas al cumplimiento de dos condiciones: la liquidación del ejercicio 2010 con ahorro neto positivo y que el volumen total del capital vivo no exceda del 75 por 100 de los ingresos corrientes liquidados o devengados, exigencias básicas que el precepto impugnado pretende excluir en lo que respecta a determinadas operaciones de crédito, las destinadas a financiar obras acogidas a los planes de infraestructuras e inversiones locales.

2. Las representaciones procesales del Gobierno de Navarra y del Parlamento de Navarra han solicitado el levantamiento anticipado de la suspensión sin esperar al transcurso de los cinco meses previstos en el art. 161.2 CE, solicitud a la que procede acceder, pues los cinco meses a los que hace referencia el citado precepto constitucional son, precisamente, el límite máximo inicialmente previsto para la suspensión, incluyéndose entre las potestades de este Tribunal la de ratificar o levantar la suspensión dentro de ese plazo (al respecto, ATC 75/2010, de 30 de junio, FJ 2).

Procede también recordar que sobre este tipo de incidentes de suspensión es reiterada nuestra doctrina según la cual, para decidir acerca del mantenimiento o levantamiento de la misma, es necesario ponderar, de un lado, los intereses que se encuentran concernidos, tanto el general y público como, en su caso, el particular o privado de las personas afectadas, y, de otro, los perjuicios de imposible o difícil reparación que puedan derivarse del mantenimiento o levantamiento de la suspensión. Igualmente, se ha destacado que esta valoración ha de efectuarse mediante el estricto examen de las situaciones de hecho creadas y al margen de la viabilidad de las pretensiones que se formulen en la demanda, recordando que el mantenimiento de la suspensión requiere que el Gobierno de la Nación, a quien se debe la iniciativa, aporte y razone con detalle los argumentos que la justifiquen, pues debe partirse en principio de la presunción de constitucionalidad de las normas objeto de recurso (por todos, ATC 24/2011, de 3 de marzo, FJ 2).

3. En esta ocasión el Abogado del Estado solicita el mantenimiento de la suspensión de los preceptos recurridos fundamentando su petición en la gravedad de la situación económica que ha obligado al Estado, en la línea expresada por diversas instituciones nacionales e internacionales, a adoptar medidas de consolidación fiscal a fin de corregir el grave deterioro de las finanzas públicas, evitando de ese modo los riesgos asociados a la pérdida de credibilidad de España en los mercados internacionales. Estima, en consecuencia, que el mantenimiento de las suspensión tiene directa relación no sólo con la percepción del denominado riesgo-país sino también con la obtención de financiación en dichos mercados a un tipo de interés razonable, mientras que su levantamiento cuestionaría la capacidad del Estado central para garantizar el cumplimiento de las medidas adoptadas y anunciadas por España para lograr los objetivos de reducción del endeudamiento público. Finalmente alude a que, dado el carácter temporalmente limitado de la medida estatal de restricción del endeudamiento local, no pueden irrogarse graves perjuicios a las entidades locales como consecuencia del mantenimiento de la suspensión.

La representación procesal del Gobierno navarro interesa el levantamiento de la suspensión en virtud de la presunción de legitimidad de la que gozaría el precepto impugnado, cuya aplicación no sería susceptible de generar perjuicios de imposible o difícil reparación, ya que la finalidad perseguida por la norma estatal que se reputa infringida se aseguraría, conforme a lo previsto en el propio precepto legal, con la autorización previa de cada concreta operación por el Departamento de Administración local. Igualmente señala que el mantenimiento de la suspensión es susceptible de generar perjuicios para las entidades locales de Navarra al impedirles obtener financiación para desarrollar o culminar infraestructuras o servicios básicos para la comunidad así como para los intereses privados de los adjudicatarios de las obras y servicios a realizar con cargo a tales planes y, finalmente, al interés de los ciudadanos por la demora que la suspensión supondría en la realización de las obras previstas.

Por su parte, el Letrado del Parlamento de Navarra alega que la presunción de constitucionalidad de la que goza la ley foral en virtud de su origen sería causa suficiente para levantar la suspensión, pues estima que se trata de una impugnación preventiva ya que la existencia del mecanismo de autorización previsto en el precepto supone un específico control de su viabilidad económica que evita la producción de perjuicios y, por el contrario, el mantenimiento de la suspensión es susceptible de generar perjuicios ciertos para los ayuntamientos navarros y sus vecinos y para los contratistas que han realizado las obras en el marco del plan de infraestructuras locales 2009-2012.

4. Así expuestos, siquiera de forma sucinta, los perjuicios a los intereses particulares y generales que cada una de las partes plantea que pueden producirse si se mantiene o se alza la suspensión previamente acordada por el Tribunal, procede que realicemos la ponderación que es propia de este incidente cautelar atendiendo a la determinación de las consecuencias que podrían derivarse del alzamiento o mantenimiento de la suspensión.

En esa ponderación hemos de partir de la norma objeto del presente proceso, la cual, conforme a la propia exposición de motivos de la Ley Foral 12/2010, tiene por finalidad autorizar la suscripción de créditos por parte de las entidades locales para la financiación de obras acogidas a los planes de infraestructuras e inversiones locales para los períodos 2005-2008 y 2009-2012, por la cuantía de los porcentajes que a las entidades locales beneficiarias les corresponden en la financiación de dichas obras. Dichos planes se relacionan directamente con la participación de las entidades locales en los tributos de la Hacienda pública de Navarra pues la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de haciendas locales de Navarra, en su artículo 123, regula el alcance de esa participación, estableciendo la necesaria elaboración de disposiciones legales que contengan la cuantía del fondo de participación de las haciendas locales en los impuestos de Navarra para sucesivos ejercicios presupuestarios, así como la fórmula de reparto del mencionado fondo. En dicho fondo se incluyen las cantidades con destino al plan de infraestructuras locales, participación que tiene la consideración de transferencias de capital, de suerte que la distribución del importe previsto para tales transferencias de capital se efectuará en la forma que se señale en las correspondientes leyes forales habilitadoras de los planes de inversiones, planes también contemplados en el artículo 61 de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración local de Navarra. Así, de conformidad con lo anteriormente expuesto, la Ley Foral 12/2004, de 29 de octubre, aprueba el plan de infraestructuras locales para el período 2005-2008, y la Ley Foral 17/2004, de 3 de diciembre, establece la cuantía y fórmula de reparto del fondo de participación de las haciendas locales en los tributos de Navarra para los ejercicios presupuestarios de 2005 a 2008, mientras que las Leyes Forales 16/2008, de 24 de octubre, y 19/2008, de 20 de noviembre, hacen lo propio con el plan de inversiones locales para el período 2009-2012 y con la cuantía y fórmula de reparto del fondo de participación de las haciendas locales en los tributos de Navarra para esos mismos ejercicios presupuestarios, respectivamente.

Igualmente, por lo que a este incidente respecta, conviene tener también presente que, ante la situación de crisis económica que afecta a nuestro país, el Estado ha venido adoptando una serie de medidas legislativas para abordarla, singularmente las contenidas en el ya mencionado Real Decreto-ley 8/2010 y, en concreto, la de su art. 14.Dos en la redacción dada al mismo por la disposición final decimoquinta de la Ley 29/2010 -directamente relacionada con la norma foral ahora suspendida-, que tienen como objetivo declarado la reducción del déficit público y el aseguramiento de la sostenibilidad fiscal a largo plazo. Aspectos ambos intrínsecamente relacionados con la consecución de la estabilidad económica, objetivo macroeconómico auspiciado por el art. 40.1 CE, a lo que indiscutiblemente puede contribuir la gradual recuperación del equilibrio presupuestario (sobre este último aspecto, SSTC 237/1992, FJ 3; y 62/2001, FJ 4). Es por ello que, en la perspectiva cautelar que hemos de adoptar, ninguna duda cabe de que, con la medida consistente en la restricción al acceso al crédito por parte de las corporaciones locales, el Estado ha tomado una decisión de política económica general expresiva de la voluntad de contención del endeudamiento público, con la que pretende, como señala la propia exposición de motivos del Real Decreto-ley 8/2010 “garantizar la contribución de las entidades locales al esfuerzo de consolidación fiscal”.

5. Prescindiendo, en tanto que relacionada con la cuestión de fondo discutida en el proceso, de la consideración que tal decisión estatal merezca desde la perspectiva del orden constitucional de distribución de competencias no cabe ignorar que, a los efectos del presente incidente, el levantamiento de la suspensión de la vigencia del precepto impugnado podría poner en peligro, como señala el Abogado del Estado, la efectividad de una medida de política económica general relacionada con el conjunto de la política estatal encaminada a lograr la contención del déficit y endeudamiento públicos, con las correlativas e indeseables consecuencias que, en el contexto de la actual situación económica y financiera, pudieran generarse para el conjunto de la economía española y, en especial para el equilibrio financiero de las cuentas públicas. A este respecto la necesaria coherencia de la política económica exige decisiones unitarias que aseguren un tratamiento uniforme de determinados problemas en orden a la consecución de objetivos de interés general y evite que, dada la estrecha interdependencia de las actuaciones llevadas a cabo en las distintas partes del territorio nacional, se produzca un resultado disfuncional y disgregador (en tal sentido, STC 186/1988, de 17 de octubre, FJ 2).

En definitiva, con el mantenimiento de la suspensión habrán de evitarse perjuicios para la eficacia de las medidas económicas generales adoptadas por el Estado en materia de contención del endeudamiento público, resultando, por tanto, que en la ponderación de los intereses en juego el mantenimiento de la suspensión aparece como lo más conveniente para los intereses generales. En efecto, no puede desconocerse que la vigencia y efectividad de la disposición recurrida haría posible, como advierte el Abogado del Estado, que se cuestionase la efectividad de una medida que, en el fondo, persigue la austeridad en las cuentas públicas, pues no otra es la finalidad de la restricción del endeudamiento de las corporaciones locales, afectando directamente, en consecuencia, a la credibilidad de España para afrontar los importantes esfuerzos exigidos para la contención del déficit y del endeudamiento públicos. Se trata pues de una decisión que, en unión con otras igualmente adoptadas por el Estado, trata de contener el crecimiento del endeudamiento público mediante la aplicación de un criterio de rigor presupuestario que permita dar estabilidad a las cuentas públicas del conjunto del Estado español, a fin de responder a la actual situación de desconfianza en la deuda soberana de la zona euro.

6. Por otra parte, el alcance e intensidad de tales restricciones, que producen el aplazamiento de la concertación de operaciones de endeudamiento, tampoco es excesivo o desproporcionado en relación con la finalidad que las mismas persiguen. A este respecto, conviene precisar, además, que la suspensión afecta exclusivamente a la posibilidad de concertación de crédito por parte de las corporaciones locales siendo, por tanto, ajena a las restantes fuentes de financiación de las actuaciones vinculadas al plan de inversiones locales y, en particular, a la participación de las entidades locales en los tributos de la Hacienda pública de Navarra articulado a través del denominado fondo de participación de las entidades locales en los tributos de Navarra previsto en el art. 123. 4 de la ya citada Ley Foral 2/1995 [al respecto, art. 6 a) de la Ley Foral 12/2004 en relación con los arts. 2 y 13 Ley Foral 17/2004, de 3 de diciembre, y art 7 a) de la Ley Foral 16/2008, en relación con los arts. 2 y 13 de la Ley Foral 19/2008]. Es evidente que la suspensión no afecta a los recursos provenientes del mencionado fondo sino, solamente, a la posibilidad de solicitar créditos para sufragar obras acogidas a los planes de infraestructuras e inversiones locales para los períodos 2005-2008 y 2009-2012 que superen el importe del referido fondo. Tampoco los intereses particulares de los contratistas y adjudicatarios de las obras han de prevalecer frente a los generales relacionados con la necesidad de adoptar las medidas precisas para hacer frente a una situación de inestabilidad financiera y crisis económica como el que actualmente vive nuestro país.

Por último, analizando el alegato formulado por los Letrados del Parlamento y del Gobierno de Navarra en el sentido de que el hecho de que la norma contemple un mecanismo específico de control bajo la forma del examen de viabilidad del proyecto llevado a cabo por el Departamento de Administración local de la Comunidad Foral, mecanismo determinante para evitar los riesgos asociados a la producción de déficit cabe señalar, en primer lugar, que, frente a lo afirmado por la representación procesal del Gobierno de Navarra, dicho examen no reviste, al menos tal como expresamente se configura en la norma foral, la forma de autorización administrativa como, por el contrario, sí sucede, según el segundo párrafo de este mismo art. 8.2 de la Ley Foral 12/2010, con el resto de inversiones no acogidas a los planes de infraestructuras e inversiones locales en las que la concertación de créditos queda sometida a la previa autorización del Departamento de Administración local y al cumplimiento de la normativa foral de aplicación y los objetivos para la reducción del déficit público correspondiente al año 2011 definidos en el Real Decreto-ley 8/2010. Asimismo, en segundo lugar, el examen de la viabilidad económica del proyecto, conforme a la propia documentación aportada por el Letrado del Parlamento de Navarra, es cosa, en principio, distinta de hacer posible el recurso al endeudamiento por parte de las entidades locales de Navarra en un contexto económico ciertamente difícil, siendo esto último lo que, según su propio tenor, el precepto ahora suspendido podría permitir, en detrimento de las claras exigencias de interés general vinculadas a la efectividad del conjunto de la política estatal de contención del gasto público, en estos momentos de grave crisis económica y financiera no sólo en España sino también en el conjunto de la Unión Europea.

Procede, por tanto, una vez ponderados los hechos e intereses en presencia, concluir que los posibles perjuicios derivados del levantamiento de la suspensión de la norma en conflicto son suficientes para que el Tribunal Constitucional se pronuncie, en fase de justicia cautelar y aún sin anticipar la resolución de fondo que en su día resulte procedente, a favor del mantenimiento de la suspensión en su día acordada.

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Mantener la suspensión del primer párrafo del art. 8.2 de la Ley Foral 12/2010, de 11 de junio, por la que se adaptan a la Comunidad Foral de Navarra las medidas extraordinarias para la reducción del déficit público.

Madrid, a cinco de julio de dos mil once.