

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

12084 *Pleno. Sentencia 171/2014, de 23 de octubre de 2014. Recurso de inconstitucionalidad 1528-2011. Interpuesto por el Presidente del Gobierno respecto del artículo 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. Competencias sobre crédito, ordenación general de la economía y hacienda: inconstitucionalidad del precepto foral relativo a la aplicación en las entidades locales de las medidas de reducción de costes de personal. Voto particular.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente; 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 González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho, y don Antonio Narvárez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1528-2011, interpuesto por el Presidente del Gobierno contra el art. 8.2, primer párrafo, 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. Han intervenido y formulado alegaciones el Gobierno de la Comunidad Foral de Navarra y el Parlamento de Navarra. Ha sido Ponente el Magistrado don Pedro González-Trevijano Sánchez, que expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El 14 de marzo de 2011 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal Constitucional escrito del Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno, por el que interpone un recurso de inconstitucionalidad contra el art. 8.2, primer párrafo, 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 (Ley Foral 12/2010, en adelante).

Considera la demanda que el citado art. 8.2 contradice lo establecido en el art. 14.2 del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público (Real Decreto-ley 8/2010, en adelante). La discrepancia radica en que el precepto impugnado autorizaría el endeudamiento de las entidades locales de Navarra sin sujeción a las exigencias que impone el citado Real Decreto-ley 8/2010, adoleciendo, en consecuencia, de una inconstitucionalidad mediata o indirecta que vulnera las competencias estatales del art. 149.1.11, 13 y 14 CE, ejercitadas a través de la mencionada norma estatal.

Expone el Abogado del Estado que la norma estatal tiene como finalidad la adopción de las medidas precisas para reducir el déficit público del conjunto de las Administraciones públicas, medidas solicitadas por la Unión Europea y por diversos organismos internacionales ante la situación de desconfianza en la deuda soberana de la zona euro creada desde la crisis griega desencadenada en 2010.

De acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional, las competencias del Estado conferidas por el art. 149.1.13 CE, en relación con el título contenido en el art. 149.1.11 CE, permiten el establecimiento de limitaciones o techos de gasto de las diversas Administraciones públicas como medida de política económica; doctrina que, pese a haber sido establecida respecto a la fijación de límites en el gasto global de personal de las Administraciones públicas resulta, a juicio del Abogado del Estado, trasladable a las normas estatales que fijan límites al endeudamiento autonómico o local, citando a tal efecto las SSTC 148/2006, de 11 de mayo; 195/2006, de 22 de junio; y 297/2006, de 11 de octubre, relativas todas ellas a la Comunidad Foral de Navarra.

A partir de dicha doctrina, debe tenerse en cuenta que la limitación al endeudamiento local establecida en el art. 14.2 del Real Decreto-ley 8/2010 tiene como finalidad inmediata la contención del crecimiento de la deuda pública, precisamente una de las manifestaciones de la grave crisis económica iniciada en 2008. Es así una medida impuesta por el Estado en el ejercicio de sus competencias de coordinación de las distintas haciendas, lo que se incardina perfectamente en dicho ámbito competencial, que permite a la legislación estatal condicionar el acceso al endeudamiento a largo plazo de las entidades locales al previo cumplimiento de unos requisitos directamente relacionados con el equilibrio financiero de la hacienda local. Además, no se pretende establecer un régimen general para las entidades locales ni para sus haciendas, sino «imponer una medida transitoria de rigor presupuestario que permita dar estabilidad a las cuentas públicas del Estado español».

En concreto, el art. 14.2 del Real Decreto-ley 8/2010 limita el acceso al crédito de forma transitoria, con la finalidad de dar estabilidad a las cuentas públicas del Estado español, razón por la cual estima que los títulos competenciales estatales a tener en cuenta en el presente caso son los previstos en el art. 149.1.11, 13 y 14 CE, sin que a este respecto sea posible reconocer a la Comunidad Foral una superior autonomía a la de las restantes Comunidades Autónomas en relación con las limitaciones al endeudamiento local que el Estado pueda establecer.

Añade que el citado precepto estatal ha sido modificado por la disposición final decimoquinta de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2011 (Ley 39/2010, en adelante), siendo esta última redacción la que ha de tenerse en cuenta a la hora de enjuiciar el precepto autonómico impugnado. En la citada disposición, la inicial prohibición generalizada de operaciones de endeudamiento ha sido sustituida por una regulación según la cual tales operaciones están 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. Las entidades que no cumplan tales requisitos no podrán concertar en 2011 operaciones de crédito a largo plazo.

Expuesto el contenido y sentido de la norma estatal, considera el escrito de demanda que el art. 8.2, primer párrafo, de la Ley Foral 12/2010, resulta contradictorio con la norma estatal porque excluye de los condicionamientos de la legislación estatal a determinados supuestos de acceso al crédito por parte de las entidades locales, contraviniendo así la generalidad con que se imponen dichos límites en la norma estatal.

Tras recordar que en todo caso el juicio de inconstitucionalidad mediata debe realizarse de acuerdo con la norma estatal vigente en el momento de realizar el contraste (STC 1/2003, de 16 de enero, FJ 9), recalca que la contradicción entre la norma foral y la estatal persiste incluso tras la modificación del art. 14.2 del Real Decreto-ley 8/2010 por parte de la citada disposición final decimoquinta de la Ley 39/2010. En efecto, subsiste la contradicción del precepto impugnado con la norma estatal por cuanto la norma foral pretende excluir determinadas operaciones de crédito, las destinadas a financiar obras acogidas a los planes de infraestructuras e inversiones locales, de las anteriores exigencias impuestas por la norma estatal, exigencias de las que, por lo antes expuesto ha de predicarse su carácter tanto formal como materialmente básico.

En cuanto a los títulos competenciales, considera la demanda que debe incardinarse la prevalencia de la norma estatal en el título del art. 149.1.14 CE.

De no considerarse aplicable el anterior, la norma estatal sería en todo caso básica en virtud de los ordinales 11 y 13 del art. 149.1 CE, pues ésta establece un mínimo común al endeudamiento, que en todo caso las Comunidades Autónomas podrían eventualmente restringir más, pero no prescindir de la norma estatal permitiendo el endeudamiento local en casos que ésta no permite.

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 13 de abril de 2011 se registró el escrito del Presidente del Congreso de los Diputados comunicando el acuerdo de la Mesa de la Cámara por el que ésta se persona en el procedimiento y da por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC, remitiendo asimismo el recurso a la Dirección de estudios, análisis y publicaciones y a la asesoría jurídica de la Secretaría Judicial.

4. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal con fecha de 13 de abril de 2011, el Presidente del Senado comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara por el que se persona en el procedimiento y ofrece su colaboración a efectos del art. 88.1 LOTC.

5. El Asesor Jurídico-Letrado de la Comunidad Foral de Navarra, en representación del Gobierno de dicha Comunidad Foral, presentó sus alegaciones el día 20 de abril de 2011 interesando la desestimación del recurso interpuesto con base en las siguientes alegaciones.

Comienza el escrito expresando su coincidencia con el del Abogado del Estado en cuanto a que la norma estatal que debe tenerse en cuenta para determinar la posible inconstitucionalidad mediata de la norma foral impugnada, es la vigente (se cita también la STC 1/2003, FJ 9); por tanto el contraste debe hacerse con la nueva redacción otorgada al artículo 14.2 del Real Decreto-ley 8/2010, a consecuencia de la disposición final decimoquinta de la Ley 39/2010.

Se expone a continuación el significado y justificación de la disposición foral impugnada, describiendo seguidamente el régimen peculiar de la Comunidad foral Navarra en materia de Administración local, recogido en las Leyes forales 6/1990, de 2 julio, de Administración local de Navarra y 2/1995, de 10 marzo, de haciendas locales de Navarra. A partir de ahí, expone que las leyes forales de aprobación de los planes de infraestructuras e inversiones locales son una manifestación del deber de la Comunidad foral de participar en la financiación de sus entidades locales a través de la participación de éstas en los tributos de aquélla. Destaca en concreto que dichos planes tienen dos notas esenciales, por un lado, las inversiones previstas se corresponden con servicios municipales obligatorios, y de otro, la financiación de los planes procede en su mayoría de aportaciones de la Comunidad foral de Navarra.

En este contexto, el precepto legal impugnado dispone un régimen que permite a las Entidades locales acudir al crédito con la finalidad de asegurar la viabilidad económica del proyecto, previendo las propias leyes forales de aprobación de los planes de inversiones

un sistema excepcional de financiación en el caso de imposibilidad de endeudamiento de la entidad local correspondiente. Se trata de un régimen de financiación en marcha, de carácter plurianual, que no puede ser cercenado sin más, pues ello supondría un incumplimiento del deber de participar en la financiación local que impediría la puesta en marcha de servicios locales básicos. Por tanto, el precepto impugnado está justificado y lleva a cabo una adaptación proporcionada y adecuada de la medida estatal al marco jurídico vigente en Navarra.

Se refiere a continuación la demanda a la finalidad perseguida por el Real Decreto-ley 8/2010, así como a los títulos competenciales invocados por la representación del Estado. En concreto resalta que, tras la modificación del citado artículo 14 del Real Decreto-ley 8/2010 por la citada Ley 39/2010, la norma deja a salvo, de forma expresa, el régimen de convenio económico propio de Navarra. En ese sentido, recuerda que esta Comunidad foral goza de un régimen de autonomía singular, derivado del reconocimiento de sus derechos históricos en la disposición adicional primera de la Constitución. En concreto, dichas competencias históricas se proyectan tanto en materia de Administración local como en materia financiera, como establece el art. 46 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra (LORAFNA) y que se plasmó en las dos Leyes Forales citadas (6/1990 y 2/1995). De esta manera, el peculiar régimen financiero de Navarra, plasmado en el sistema de convenio económico, determina que no le resulte de aplicación el modelo general de financiación de las Comunidades Autónomas, lo que en materia local se establece en el artículo 48 del vigente convenio económico, contenido en la Ley 28/1990, de 26 de diciembre, por la que se aprueba el convenio económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra. En lo que se refiere a las relaciones de esta Comunidad con el Estado, se cita el artículo 64 de la LORAFNA, junto a los artículos 1 y 2 de la misma Ley, y la disposición adicional primera de la Constitución, de donde resulta que el límite a las competencias históricas de Navarra es la unidad constitucional, de manera que esta Comunidad no está sujeta por entero a las bases o legislación básica, sino a su esencia inherente a dicha unidad. En concreto, en este caso la unidad se concreta en los objetivos de la política económica general fijados por el Estado en orden a la reducción del déficit público y el equilibrio presupuestario, «concretados para Navarra, de común acuerdo con ella». Esta peculiaridad, que no contradice las competencias del Estado, sino que pretende preservar la diversidad foral a través del acuerdo entre el Estado y Navarra, ha sido reconocida también en materia de estabilidad presupuestaria, en concreto en el apartado uno de la disposición final cuarta del Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley general de estabilidad presupuestaria. En este sentido debe interpretarse la redacción vigente del artículo 14.2 del Real Decreto 8/2010 que expresamente incorpora la mención al régimen foral de Navarra.

A partir de lo anterior, se justifica la constitucionalidad del precepto legal impugnado, afirmando, en primer lugar, que se ampara en el art. 46 LORAFNA, ya que regula un recurso económico de las entidades locales de Navarra en el marco de la participación de ellas en los tributos de la Comunidad Foral de Navarra.

En segundo lugar, no se vulneran las competencias del Estado toda vez que el artículo 14.2 de la norma estatal expresamente incluye una cláusula de salvaguarda del régimen foral de Navarra.

Por último, el artículo impugnado tampoco contradice materialmente la norma estatal, sino que lleva a cabo una adaptación congruente y proporcionada de las medidas estatales a las entidades locales de Navarra, preservando los objetivos generales que persigue la norma estatal. En concreto, recalca que no sólo el precepto impugnado se inserta dentro de la obligada participación de dichas entidades en los tributos de Navarra, sino que sobre todo, ello supone que la financiación mayoritaria corresponde a la hacienda tributaria de Navarra, por lo que no se provoca ni coadyuva el endeudamiento desordenado de las entidades locales de esta Comunidad. Al respecto se indica que de acuerdo con los datos la situación de las entidades locales de Navarra es, en cuanto al endeudamiento, mejor que el resto de entidades locales de España, con un nivel de

endeudamiento medio del 4,8 por 100 frente al 8,35 por 100 del resto del territorio nacional, de modo que la capacidad de endeudamiento de las entidades locales de Navarra es notablemente superior a la media del resto de España. Además, conforme al artículo 130 de la Ley Foral 2/1995 de haciendas locales de Navarra la posibilidad de endeudamiento por las entidades locales de esta Comunidad está supeditada a la existencia de una situación de ahorro neto positivo, de manera que existe ya un mecanismo de control para asegurar los objetivos de estabilidad económico-financiera de la entidad local que corresponda.

6. 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 solicitando la desestimación del recurso, a partir de las siguientes alegaciones.

Tras describir la norma impugnada, se expone en detalle, con transcripción de los preceptos pertinentes, el contexto normativo en el que la misma se inserta, formado por los arts. 45 y 46 LORAFNA, desarrollado en las Leyes forales 6/1990, de 2 julio, de Administración local de Navarra (arts. 61, 259 y 260), 2/1995, de 10 marzo, de haciendas locales de Navarra (art. 123), y Leyes forales 19/2008 y 16/2008, que establecen la cuantía y fórmula de reparto del fondo de participación de las haciendas locales en los tributos de Navarra.

A partir de lo anterior, comienza el escrito afirmando que la Comunidad Foral de Navarra tiene un modo de financiación de los servicios públicos municipales que es diferente de los de régimen común, en virtud del art. 45 LORAFNA, interpretado por la STC 179/1989, de 2 noviembre. Considera que si la impugnación del Estado prosperase quedaría vacía de contenido la garantía de la foralidad que preserva la disposición adicional primera de la Constitución pues con ello se posibilitaría que las competencias del régimen foral navarro quedasen afectadas en términos que además prohíbe el artículo 86.1 CE, que opera como límite a los decretos-leyes.

A continuación, afirma que la competencia de la Comunidad Foral de Navarra sobre la tutela de los ayuntamientos ha sido una de las constantes del régimen foral navarro desde las disposiciones de la Ley paccionada de 16 agosto 1841 y el Decreto-ley de 4 enero 1925 de adaptación del estatuto municipal de Calvo Sotelo. Considera, además que no es trasladable en este caso la doctrina contenida en la STC 148/2006, dado que se trata de adaptar al régimen local navarro la medida anti-déficit para 2011. En concreto sobre la medida estatal afirma que puede llevar al extremo de no permitir que una ley, foral, module su aplicación. Además la impugnación por parte del Estado tiene en realidad alcance de una impugnación preventiva, ya que no se aporta dato alguno que permita vislumbrar que la norma foral conlleve una espiral catastrófica del gasto público, sin que además la representación procesal del Estado haya aportado dato alguno en ese sentido. Se reiteran aquí los argumentos relativos al inferior endeudamiento de las entidades locales de Navarra con respecto a las del resto del Estado. Además de dicho carácter preventivo la demanda desconocería el sistema de financiación de los municipios navarros, que someten las obras de servicios públicos municipales obligatorios a un conjunto de controles derivados de su viabilidad, en la que se tienen en cuenta los estándares establecidos en la legislación y se realiza un control del endeudamiento local puntual y constante.

Se refiere a continuación el escrito a los arts. 45 y 46 LORAFNA y a las Leyes Forales que los desarrollan, ya citadas (6/1990 y 2/1995), exponiendo en detalle el sistema de financiación de las haciendas locales de Navarra y en concreto su participación en los impuestos de Navarra, así como el mecanismo de cooperación económica regulado en el artículo 61 de la Ley 6/1990, cuya finalidad es la garantía de la cobertura de los servicios municipales obligatorios en todo el ámbito de la Comunidad Foral.

Del marco normativo expuesto se concluye que existe un régimen de financiación de las entidades locales de Navarra con características propias y que no se identifica de manera uniforme con el sistema derivado del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas

locales. Este régimen diferenciado justifica alguna variante en el control, por parte del Gobierno de Navarra, de los planes de infraestructuras e inversiones locales en la Ley 12/2010. Este sistema singularizado se salvaguarda además expresamente por el propio artículo 14.2 del Decreto-ley 8/2010 que invoca el carácter pactado del régimen foral apelando al art. 64 LORAFNA.

Detalla a continuación la demanda, con datos numéricos, el sistema de financiación de las entidades locales de Navarra haciendo hincapié en que garantiza su nivel de gastos corrientes y que, en concreto, se financiará del 70 al 90 por 100 del plan de inversiones, que puede llegar al 100 por 100. Además se establece un sistema muy severo de control que garantiza la viabilidad económica de las inversiones locales, lo que se establece en el artículo 15, apartado 2 y 3, de la Ley Foral 16/2008 midiendo dicha viabilidad en términos de ahorro neto positivo. Es decir, las normas reguladoras del plan de inversiones contienen y exigen las garantías suficientes de viabilidad de la inversión, así como de la capacidad de endeudamiento, por lo que estas medidas no se diferencian de las que ahora establece el artículo 14 del Decreto-ley 8/2010. Por tanto, no hay una contradicción real entre la norma foral que se impugna y la norma estatal de contraste.

Alternativamente, propone el escrito una interpretación integradora entre la norma foral y la estatal. Comienza describiendo el contexto en el que se aprueban los planes de infraestructuras e inversiones locales para los períodos 2005/2008 y 2009/2012. Hace hincapié en que sólo para las entidades locales que tengan obras acogidas a dichos planes de infraestructura se podrán concertar créditos, remitiéndose el resto al régimen establecido en el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 mayo. Esta diferenciación de régimen jurídico aplicable a las inversiones locales, según estén o no incluidas y acogidas al plan de infraestructuras locales, ha podido llevar al equívoco que provoca la impugnación del Estado, cuando lo cierto es que tal diferenciación tiene un fundamento objetivo razonable en el propio sistema de financiación de obras de inversiones en función de que se trate o no de servicios públicos obligatorios. No es que las obras acogidas a los planes de inversiones locales no deban ajustarse a las medidas anti déficit y queden extramuros de la misma, antes al contrario, al tener un sistema de control de su viabilidad que verifica la necesidad del gasto por el propio departamento de Administración local, se vela para que el techo de gasto municipal se ajuste a las medidas anti déficit, con la modulación propia derivada del sistema descrito. Por tanto el apartado primero del artículo 8.2 de la Ley foral 12/2010 no queda extramuros de las medidas de reducción del déficit, si bien su propio sistema de financiación, que aporta en casi el 90 por 100 el Gobierno foral, modula la aplicación automática del artículo 14.2 del Decreto-ley del Estado. En concreto la interpretación integradora que se propone es considerar incluida en la expresión «una vez comprobada por el departamento de administración local la viabilidad económica del proyecto», las exigencias y reducción del déficit para el 2011, en los términos análogos a los que establece el apartado 2 del artículo 8.2 de la Ley Foral 12/2010.

Finalmente se considera que, teniendo en cuenta que el bloque de constitucionalidad que el alto Tribunal deberá aplicar cuando resuelva el recurso será previsiblemente distinto por haberse modificado o derogado el Decreto-ley del Estado, el *ius superveniens* del Estado debe jugar en favor de Navarra y no en contra, de manera que deberá finalizar el recurso por modificación sobrevenida de las normas estatales que se contemplan como parámetro de control de constitucionalidad invocado.

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.

7. El Pleno del Tribunal, 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.

8. Evacuado el trámite conferido, el Pleno del Tribunal dictó el ATC 108/2011, de 5 de julio, acordando mantener la suspensión del precepto impugnado.

9. Interpuesto recurso de súplica contra el anterior ATC 108/2011 por parte del Asesor Jurídico-Letrado de la Comunidad Foral de Navarra, al que se adhirió el Letrado del Parlamento de Navarra, mediante ATC 160/2011, de 22 de noviembre, el Pleno del Tribunal decidió, en primer lugar, inadmitir por extemporáneo el escrito de recurso presentado por el Gobierno de la Comunidad Foral de Navarra el 18 de julio de 2011; y, en segundo lugar, desestimar el recurso de súplica interpuesto por el Gobierno de la Comunidad Foral de Navarra contra el ATC 108/2011, de 5 de julio, en el que se acuerda mantener la suspensión del primer párrafo del art. 8.2 de la Ley Foral 12/2010, de 11 de junio.

10. Por providencia de 21 de octubre de 2014, se señaló el día 23 del mismo mes y año para deliberación y votación de la presente Sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de inconstitucionalidad tiene por objeto analizar la constitucionalidad del art. 8.2, primer párrafo, 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 (Ley Foral 12/2010, en lo que sigue).

El Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno, considera que la norma foral contradice el mandato contenido en el art. 14.2 del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público (en adelante, Real Decreto-ley 8/2010), incurriendo así en inconstitucionalidad mediata, al vulnerar el título competencial del Estado contenido en el art. 149.1.14 CE o, subsidiariamente, la competencia básica estatal del art. 149.1.11 y 13 CE.

El Gobierno de la Comunidad Foral de Navarra y el Parlamento de Navarra interesan la desestimación del recurso en los términos recogidos en los antecedentes.

2. Antes de abordar el examen de la pretensión de inconstitucionalidad es preciso comprobar la subsistencia de su objeto y delimitar el parámetro al que habremos de acomodar nuestro pronunciamiento.

a) Con carácter previo, debe disiparse cualquier duda sobre la pervivencia del proceso constitucional, pues si bien la norma foral impugnada no ha sido derogada, de acuerdo con su tenor, resulta de aplicación sólo a las entidades locales que tengan obras acogidas a los planes de infraestructuras e inversiones locales «para los periodos 2005-2008 y 2009-2012».

Sin embargo, ello no impide el examen de su constitucionalidad, de una parte, porque la impugnación tiene un evidente contenido competencial, lo que exige el pronunciamiento de este Tribunal [por todas, SSTC 204/2011, de 15 de diciembre, FJ 2 a); y 120/2012, de 4 de junio, FJ 2 a)].

De otra parte, y como también hemos reiterado, las normas con vigencia definida y limitada en el tiempo, como pueda ser la presente o, paradigmáticamente, las leyes de presupuestos, de carácter anual, no pueden constituir por ello mismo un campo inmune al control de constitucionalidad [STC 76/2014, de 8 de mayo, FJ 2 a), con cita de, entre otras, las SSTC 248/2007, de 13 de diciembre, FJ 2; 204/2011, de 15 de diciembre, FJ 2 a), y 100/2013, de 23 de abril, FJ 2 a)].

b) Confirmada la subsistencia del objeto del proceso, debemos todavía precisar el parámetro para su enjuiciamiento.

De acuerdo con nuestra doctrina del *ius superveniens*, la presente controversia competencial deberá resolverse teniendo en cuenta el marco jurídico vigente en este momento [por todas, STC 120/2012, FJ 2 d)]; específicamente, en el caso de la legislación básica hemos reiterado que constituye parámetro de control la vigente en el momento de dictar la correspondiente Sentencia, y no en el momento de interposición del recurso de inconstitucionalidad [por todas, SSTC 1/2003, de 16 de enero, FJ 2; y 26/2012, de 1 de marzo, FJ 2 c)].

Pues bien, durante la pendencia de este proceso se han producido modificaciones esenciales que inciden directamente en el marco aplicable para su resolución.

La primera, y principal, es la reforma constitucional del art. 135, precepto que incorpora expresamente el principio de estabilidad presupuestaria a la Constitución, encomendando a una ley orgánica el desarrollo de los principios a que se refiere el apartado 3 del precepto constitucional. Este mandato constitucional ha dado lugar a la aprobación de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, cuyo art. 13.5 dispone que «[l]a autorización del Estado, o en su caso de las Comunidades Autónomas, a las Corporaciones locales para realizar operaciones de crédito y emisiones de deuda, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 53 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas locales, aprobada por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, tendrá en cuenta el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública, así como al cumplimiento de los principios y las obligaciones que se derivan de la aplicación de esta Ley».

En segundo lugar, la norma estatal de contraste, art. 14.2 del Real Decreto-ley 8/2010, ha sido objeto de tres modificaciones desde la interposición de este recurso.

En su redacción originaria, el art. 14.2 del Real Decreto-ley 8/2010 establecía la interdicción de que las Entidades locales pudieran acudir al crédito público o privado a largo plazo, exceptuando únicamente a aquellas operaciones de endeudamiento «que en términos de valor actual neto resulten beneficiosas para la entidad por disminuir la carga financiera, el plazo de amortización o ambos». Se limitaba así totalmente la posibilidad de endeudamiento hasta el 31 de diciembre de 2011.

i) El precepto fue modificado, por vez primera, mediante la disposición final decimoquinta de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2011, que dio nueva redacción al art. 14.2, matizando la limitación originalmente establecida al endeudamiento local a largo plazo.

Dicha disposición condicionó la concertación de operaciones de endeudamiento a largo plazo a que las entidades locales hubieran liquidado el ejercicio de 2010 con ahorro neto positivo. Sólo en tal caso podrían concertar nuevas operaciones de crédito a largo plazo para la financiación de inversiones, siempre que, además, se cumpliera la condición de que el volumen total del capital vivo no excediera del 75 por 100 de los ingresos corrientes liquidados o devengados.

Además de la citada flexibilización, la citada disposición final decimoquinta de la Ley 39/2010 añadió a la redacción del citado art. 14.2 una referencia a los regímenes forales con este tenor:

«En virtud de sus respectivos regímenes forales, la aplicación a la Comunidad Autónoma del País Vasco y a la Comunidad Foral de Navarra de la norma contenida en este apartado se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley del Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco y según lo establecido en el artículo 64 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, conforme a lo dispuesto en el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra, respectivamente.»

La citada disposición final decimoquinta de la Ley 39/2010 fue objeto de recurso de inconstitucionalidad interpuesto por 62 Diputados del Grupo Popular del Congreso de los Diputados. En dicho proceso se cuestionaba la constitucionalidad de la norma por tres motivos: por vulnerar el principio de seguridad jurídica, al exceder su objeto del contenido propio de una ley de presupuestos; por considerarse arbitraria; y, por último, por lesionar la autonomía financiera de las entidades locales a las que restringe el acceso al crédito, pues se produce una merma de los recursos disponibles. El recurso de inconstitucionalidad núm. 1725-2011 ha sido resuelto por la Sentencia aprobada por el Pleno del Tribunal en fecha 25 de septiembre de 2014, que declaró la constitucionalidad de la citada disposición final decimoquinta de la Ley 39/2010.

Las partes en este proceso se refieren en sus escritos a esta segunda redacción del art. 14.2, dada por la Ley 39/2010.

Sin embargo, durante su pendencia, han tenido lugar dos modificaciones adicionales de la norma estatal de contraste.

ii) La disposición adicional decimocuarta del Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público, titulada «Modificación del Real Decreto Ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público», estableció la prórroga, para el año 2012, del citado art. 14.2 (en la citada redacción otorgada por la Ley 39/2010), añadiendo una actualización del precepto de manera que en las operaciones a concertar en 2012 se tendría en cuenta la liquidación del presupuesto del ejercicio 2011.

Además, desaparece en esta nueva dicción la referencia al art. 64 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra (LORAFNA), que había sido introducida como se ha expuesto por la Ley 39/2010.

iii) Por último, la disposición final trigésima primera de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2013 ha otorgado diferente redacción a la citada disposición adicional decimocuarta del Real Decreto-ley 20/2011, (que a su vez había modificado el citado art. 14.2 del Real Decreto-ley 8/2010 en la redacción que le había sido otorgada por la Ley 39/2010, como ha quedado expuesto).

Con esta última redacción deberá pues contrastarse la norma impugnada.

3. De acuerdo con lo antedicho, la norma básica estatal aplicable a la presente controversia es el art. 14.2 del Real Decreto-Ley 8/2010 que tras las sucesivas modificaciones legislativas brevemente expuestas, tiene en la actualidad el siguiente tenor:

«Las Entidades locales y sus entidades dependientes clasificadas en el sector Administraciones Públicas, de acuerdo con la definición y delimitación del Sistema Europeo de Cuentas, que liquiden el ejercicio inmediato anterior con ahorro neto positivo, calculado en la forma que establece el artículo 53 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, podrán concertar nuevas operaciones de crédito a largo plazo para la financiación de inversiones, cuando el volumen total del capital vivo no exceda del 75 por ciento de los ingresos corrientes liquidados o devengados según las cifras deducidas de los estados contables consolidados, con sujeción, en su caso, al Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas locales y a la Normativa de Estabilidad Presupuestaria.

Las Entidades Locales que tengan un volumen de endeudamiento que, excediendo al citado en el párrafo anterior, no supere al establecido en el artículo 53 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, podrán concertar operaciones de endeudamiento previa autorización del órgano competente que tenga atribuida la tutela financiera de las entidades locales.

Las entidades que presenten ahorro neto negativo o un volumen de endeudamiento vivo superior al recogido en el artículo 53 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, no podrán concertar operaciones de crédito a largo plazo.»

Por su parte, la norma impugnada es el art. 8 de la Ley foral 12/2010, titulado «Medidas de aplicación a las entidades locales en materia económico financiera», cuyo apartado 2, primer párrafo, se estima contradictorio con el precepto estatal transcrito.

Su tenor es el siguiente:

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

1. Los recursos derivados de la aplicación de las medidas de reducción de costes de personal en los ejercicios 2010 y 2011 en las entidades locales de Navarra, quedarán afectados a las finalidades que a continuación se relacionan y con el siguiente orden de prelación: a) saneamiento de remanentes de tesorería negativo de la última liquidación, b) disminución del endeudamiento a largo plazo, y c) financiación de inversiones.

De no existir remanente de tesorería negativo ni endeudamiento a largo plazo, los recursos no aplicados en un ejercicio a la financiación de inversiones se destinarán en los sucesivos a las mismas finalidades con el mismo orden de prelación.

2. Las entidades locales que tengan obras acogidas a los Planes de Infraestructuras e Inversiones Locales para los periodos 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.

Para el resto de inversiones no acogidas a los Planes de Infraestructuras e Inversiones Locales podrán concertar créditos previa autorización del Departamento de Administración Local, cumpliendo 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, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público.»

4. De acuerdo con el planteamiento de la demanda, el art. 8 de la Ley Foral 12/2010, apartado 2, primer párrafo, incurriría en lo que hemos denominado «inconstitucionalidad de carácter mediato o indirecto» (por todas, STC 162/2009, de 29 de junio, FJ 2), pues la infracción del orden constitucional de distribución de competencias derivaría de su contradicción con la norma estatal básica.

En concreto, la demanda considera que la prevalencia del art. 14.2 del Real Decreto-Ley 8/2010 debe incardinarse en el título del art. 149.1.14 CE norma que, de forma subsidiaria, sería básica en virtud de los ordinales 11 y 13 del art. 149.1 CE, toda vez que se establece en la misma un mínimo común al endeudamiento, que las Comunidades Autónomas podrían restringir más, pero en ningún caso permitir el endeudamiento local en los casos que ésta no autoriza.

Por su parte, las representaciones procesales del Gobierno y del Parlamento foral navarros no cuestionan la competencia del Estado, pero alegan que el sistema de convenio económico y la particular tutela financiera de las entidades locales que éste supone sustentan la competencia para dictar normas específicas en materia de endeudamiento local, con base en la disposición adicional primera de la Constitución y el art. 46 LORAFNA, así como las disposiciones contenidas en la Ley del convenio.

El Real Decreto-Ley 8/2010 se refiere, en su disposición final primera, de un lado, al art. 149.1.13 CE en relación con el art. 156 CE, preceptos que atribuyen al Estado «competencia exclusiva en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y autonomía financiera de las Comunidades Autónomas con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda Pública estatal y de solidaridad entre todos los españoles»; y, de otro lado, al título contenido en el art. 149.1.14 CE, de acuerdo con el cual corresponde al Estado la competencia exclusiva en materia de hacienda general y deuda del Estado.

Desde la perspectiva de su encuadramiento competencial, la presente controversia guarda sustancial parecido con la resuelta en la STC 120/2012, de 4 de junio, en relación con el art. 54 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales. En el fundamento jurídico 5 de esta Sentencia, que debemos dar por reproducido, se recoge la doctrina consolidada de este Tribunal en relación con el establecimiento de límites al endeudamiento local y, en concreto y por lo que aquí interesa, la delimitación del

reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en el ejercicio de esta modalidad de tutela financiera (con cita, entre otras, de las SSTC 56/1983; 57/1983, de 28 de junio; y 134/2011, de 20 de julio). Por tanto, sobre el encuadre competencial de la materia que aquí importa, debemos dar por reproducidas las consideraciones que hicimos en la citada STC 120/2012, FJ 5 (con cita de las SSTC 56/1983 y 57/1983, de 28 de junio; y STC 134/2011, de 20 de julio), en la que recordamos que la competencia básica sobre ordenación del crédito (art. 149.1.11 CE) ha de considerarse de mayor especificidad que la exclusiva sobre la hacienda general. El carácter básico de la norma estatal se fundamenta por tanto no sólo en el art. 149.1.13 invocado por la norma, sino también en el art. 149.1.11 CE.

El anterior reparto competencial encuentra ahora su reflejo inmediato en el vigente art. 135 CE (STC 157/2011, de 18 de octubre, FJ 3), cuyo apartado primero establece un claro mandato general de que todas las Administraciones *públicas adecuén* sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria; mandato que se concreta en una atribución a la ley orgánica de desarrollo, que deberá establecer la distribución de los límites de déficit y de deuda entre las distintas Administraciones públicas, y, por lo que aquí interesa, «los supuestos excepcionales de superación de los mismos y la forma y plazo de corrección de las desviaciones que sobre uno y otro pudieran producirse».

Por lo que se refiere a los límites de endeudamiento aplicable a las Entidades locales, la Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, aprobada en desarrollo del art. 135 CE, establece en el art. 13.5 (titulado «Instrumentación del principio de sostenibilidad financiera») que «[l]a autorización del Estado, o en su caso de las Comunidades Autónomas, a las Corporaciones locales para realizar operaciones de crédito y emisiones de deuda, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 53 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas locales, aprobada por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, tendrá en cuenta el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública, así como al cumplimiento de los principios y las obligaciones que se derivan de la aplicación de esta Ley». Por su parte, el apartado 6 del art. 135 CE contiene un mandato dirigido específicamente a todas las Comunidades Autónomas que «de acuerdo con sus respectivos Estatutos y dentro de los límites a que se refiere este artículo, adoptarán las disposiciones que procedan para la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias».

Del marco competencial expuesto resulta que la autorización concreta de las operaciones de endeudamiento de las entidades locales corresponde de forma directa a quien tenga atribuida su tutela financiera –Estado o Comunidad Autónoma que ostente la competencia–, si bien corresponde en exclusiva al Estado el establecimiento de las condiciones generales o presupuestos que han de permitir dicho endeudamiento [tempranamente, STC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 16 f); y SSTC 134/2011, FJ 14 b); 196/2011, FJ 12 a); 197/2011, FJ 15; 120/2012, FJ 7], todo ello teniendo en cuenta la doctrina en relación con la competencia básica del Estado en materia de ordenación del crédito, competencia que hemos interpretado de forma extensiva «hasta el punto de incluir actos de pura ejecución» [SSTC 133/1997, de 16 de julio, FFJJ 4 B) y 9 A) b); y 235/1999, de 20 de diciembre, FJ 3].

5. Alcanzada la anterior conclusión sobre la materia en la que la norma impugnada se incardina dentro del orden competencial previsto en el bloque de la constitucionalidad, en el art. 149.1.11 en conexión con el ordinal 13 CE, debemos todavía examinar si la norma estatal ha sido dictada en el ámbito competencial que le corresponde y si, finalmente, el mismo esquema de distribución competencial resulta aplicable a la Comunidad Foral de Navarra.

Como hemos reiterado en controversias similares a la presente, para constatar la existencia de una inconstitucionalidad mediata o indirecta es necesario que concurren dos condiciones; por un lado, que la norma estatal infringida por la ley autonómica sea, en el doble sentido material y formal, una norma básica y, por tanto, dictada legítimamente al amparo del correspondiente título competencial que la Constitución haya reservado al

Estado; y, por otro, que la contradicción entre ambas normas, estatal y autonómica, sea efectiva e insalvable por vía interpretativa (por todas, SSTC 113/2010, de 24 de noviembre, FJ 2; y 159/2012, de 17 de septiembre, FJ 2).

Por tanto, una vez examinado el reparto competencial en la materia, procede a continuación verificar si la norma estatal que en concreto se considera vulnerada se enmarca en el mismo.

En su dicción vigente, la norma estatal condiciona el acceso al endeudamiento de las entidades locales y sus entidades dependientes en función del estado de sus cuentas, dividiéndolas a estos efectos en tres grupos:

En primer lugar, aquellas que liquiden el ejercicio inmediato anterior con ahorro neto positivo, podrán concertar nuevas operaciones de crédito a largo plazo para la financiación de inversiones, siempre y cuando el volumen total del capital vivo no exceda del 75 por 100 de los ingresos corrientes liquidados o devengados, con sujeción, en su caso, al texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales y a la normativa de estabilidad presupuestaria.

En segundo lugar, en el caso de las Entidades locales que tengan un volumen de endeudamiento que supere el anterior pero no supere el establecido en el art. 53 del texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales, podrán concertar operaciones de endeudamiento siempre y cuando tengan la previa autorización del órgano competente que tenga atribuida la tutela financiera de las entidades locales.

En tercer lugar, aquellas entidades que presenten ahorro neto negativo o un volumen de endeudamiento vivo superior al recogido en el artículo 53 del texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales, no podrán concertar operaciones de crédito a largo plazo.

Según lo expuesto con anterioridad, puede concluirse que la norma estatal descrita encuentra acomodo en el esquema de distribución competencial en esta materia, pues establece los límites y las condiciones generales de endeudamiento de las entidades locales (art. 149.1.1 y 13 CE), que se vinculan de forma directa a la concreta situación presupuestaria o, lo que es lo mismo, al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria que por mandato del actual art. 135 CE vinculan a todas las Administraciones públicas sin excepción (art. 135.1 CE) y deben ser establecidos por el Estado (arts. 135.5 CE).

Dichas condiciones se establecen salvaguardando en todo caso la competencia de autorizar el endeudamiento, que corresponde al órgano que ostente la tutela financiera (la Comunidad Foral Navarra, en este caso). Se permite así el endeudamiento de forma directa cuando los presupuestos están equilibrados, y se impide cuando se supere el endeudamiento vivo recogido en el art. 53 del texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales.

En concreto, se respeta en el Real Decreto-Ley 8/2010 la distinción entre la autorización de las operaciones de endeudamiento y las condiciones generales bajo las cuales tal endeudamiento está permitido, de manera que, como ha quedado expuesto, las Comunidades Autónomas que tengan atribuida la tutela financiera de los entes locales, tendrán la competencia para autorizar el endeudamiento.

La anterior conclusión es coherente con la doctrina consolidada de este Tribunal en relación con el alcance y extensión de las competencias del Estado para establecer los límites al endeudamiento. Así se reiteró específicamente en la citada STC 134/2011, de 20 de julio, en relación con el art. 23.2 de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria, norma que condicionaba la autorización de las operaciones de crédito y emisiones de deuda del art. 54 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales a que se hubieran cumplido los objetivos de estabilidad presupuestaria. Entonces afirmamos que se trataba de una prescripción de ordenación financiera de las operaciones de crédito y emisión de deuda de los entes locales que encuentra legítima cobertura en las reglas del art. 149.1.11 y 13 CE y que no comporta vulneración de la autonomía de dichos entes ni de su suficiencia financiera, ya

que ambas están sometidas a los límites que conllevan las señaladas competencias del Estado [FJ 14 b)].

En cuanto a su alcance, también hemos insistido en que la competencia básica del Estado en materia de ordenación del control del crédito es extensa e incluye actos de pura ejecución, lo que «pone de manifiesto la conexión, en el ámbito local, de los títulos competenciales del Estado establecidos en el art. 149.1.11 y 13 CE, y muy especialmente del primero de ellos, con el más genérico de 'hacienda general', contemplado en el art. 149.1.14 CE» (STC 120/2012, FJ 5; con cita de, entre otras, las SSTC 135/1992, de 5 de octubre, FJ 3; y 235/1999, de 20 de diciembre, FJ 3). A ello hay que añadir que la conexión entre los títulos contenidos en los ordinales 11 y 13 no puede desconocer, por otro lado, el amplio contenido de este último, que como se ha recordado en la STC 34/2013, de 14 de febrero [FJ 4 b)], con cita de muchas anteriores, contiene una competencia que no ha de confundirse con la potestad general de dictar bases en una determinada materia, sino que tienen un alcance más amplio, amparando todas las normas y actuaciones, sea cual sea su naturaleza, orientadas al logro de tales fines, entre los que se encuentra garantizar la unidad económica así como alcanzar los objetivos de la política económica general o sectorial o incidir en principios rectores de la política económica y social.

La norma estatal es, en fin, coherente con lo previsto en los arts. 13.5 y 20.2 de la Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, norma que desarrolla el art. 135 CE; el primero establece que «[l]a autorización del Estado, o en su caso de las Comunidades Autónomas, a las Corporaciones Locales para realizar operaciones de crédito y emisiones de deuda, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 53 del texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales, aprobada por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, tendrá en cuenta el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública, así como al cumplimiento de los principios y las obligaciones que se derivan de la aplicación de esta Ley»; por su parte, el art. 20.2 de la Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera prevé que «[e]n los supuestos de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria o de deuda pública de las Corporaciones Locales incluidas en el ámbito subjetivo definido en los artículos 111 y 135 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, todas las operaciones de endeudamiento a largo plazo de la corporación local incumplidora, precisarán autorización del Estado o en su caso de la Comunidad Autónoma que tenga atribuida la tutela financiera».

6. Sentado lo anterior, y antes de abordar la posible contradicción entre la norma estatal de contraste y la norma foral que se impugna, debemos todavía determinar si el esquema competencial descrito se aplica en los mismos términos a todas las Comunidades Autónomas.

Como ha quedado expuesto, los respectivos alegatos de las representaciones procesales del Gobierno y el Parlamento Navarros defienden que en el caso de la Comunidad Foral de Navarra sus competencias derivadas del sistema de convenio económico deben conducir a otra conclusión, con base en dos tipos de argumentos:

a) En primer lugar, se afirma que, sin perjuicio de las competencias del Estado, deben tenerse en cuenta para resolver esta controversia las competencias de esta Comunidad foral sobre tutela financiera de las entidades locales, cuyo alcance es más amplio que para las Comunidades Autónomas del sistema común, en atención al régimen especial de convenio económico.

A partir de lo anterior, las representaciones procesales del Gobierno y Parlamento navarros consideran que la Comunidad Foral de Navarra tiene un régimen de autonomía singular, que deriva directamente del reconocimiento de sus derechos históricos en la disposición adicional primera de la Constitución española. Ello, razonan, daría lugar al reconocimiento constitucional de competencias históricas que se proyectan tanto sobre la materia de Administración local como la materia financiera, en los términos establecidos en el art. 46 LORAFNA y que se plasmó en las leyes forales 6/1990, de 2 julio, de Administración local de Navarra, y 2/1995, de 10 marzo, de haciendas locales de Navarra.

La consecuencia de lo anterior es que no les resulte de aplicación el modelo vigente para el resto del Estado, sino el régimen propio local, establecido en el art. 48 del vigente convenio económico.

Concluyen, en cuanto a la competencia general, que las propias leyes de estabilidad y la norma estatal que se pretende vulnerada se remiten al art. 64 LORAFNA, de donde resulta que el límite a las competencias históricas de Navarra es la unidad constitucional, de manera que esta Comunidad no está sujeta por entero a las bases o legislación básica sino a su esencia inherente a la unidad constitucional. En concreto, en este caso la unidad se concreta en los objetivos de la política económica general fijados por el Estado en orden a la reducción del déficit público y el equilibrio presupuestario, «concretados para Navarra, de común acuerdo con ella».

Tal peculiaridad o especialidad, se aduce, no contradice las competencias del Estado, sino que tiene como objetivo preservar la diversidad foral a través del acuerdo entre el Estado y Navarra, que además ha sido reconocida expresamente en materia de estabilidad presupuestaria; en concreto en el apartado uno de la disposición final cuarta del Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley general de estabilidad presupuestaria así como en el art. 14.2 del Real Decreto 8/2010, que expresamente incorporaba, en la redacción entonces vigente, la mención al régimen foral de Navarra.

Esta tesis no puede prosperar. Con carácter general, hemos reiterado que el régimen especial del convenio económico es fundamentalmente un régimen evolutivo dentro de la Constitución española, y no al margen de ella. Por tanto, debemos comenzar por descartar desde este momento que, como sostienen las representaciones procesales del Gobierno de la Comunidad Foral de Navarra y del Parlamento de Navarra, el régimen de convenio suponga una excepción al marco competencial que ha quedado expuesto, y permita por tanto un mayor ámbito de actuación posible en la determinación de los límites al endeudamiento de las entidades locales.

En concreto, debemos además recordar la doctrina constante de este Tribunal, y en particular la STC 148/2006, de 11 de mayo (FJ 6), en la que ya rechazamos expresamente el argumento, reiterado ahora sin embargo por las representaciones procesales del Gobierno y Parlamento navarros, de que la única forma de armonizar las competencias estatales derivadas de los arts. 149.1.13 y 156.1 CE con las competencias de la Comunidad Foral pasaría por reconocer que ésta se encuentra vinculada a la esencia de lo básico y no a todos sus detalles.

Efectivamente la disposición adicional primera de la Constitución permite que la Comunidad Foral de Navarra pueda mantener una serie de competencias que históricamente le hubiere correspondido, aunque sólo en la medida en que éstas hayan sido asumidas por la norma estatutaria; esto es, en el caso de Navarra, mediante la Ley Orgánica de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra, norma que integra el bloque de la constitucionalidad (art. 28 LOTC) al delimitar el ámbito competencial de la Comunidad Foral [SSTC 207/2013, de 5 de diciembre, FJ 2; y 208/2012, de 14 de noviembre, FJ 4 a), con cita de las SSTC 140/1990, de 20 de septiembre, F3; 11/1984, de 2 de febrero, FJ 4; 123/1984, de 18 de diciembre FJ 3; 76/1988, de 26 de abril, FJ 4; y 94/1985, de 29 de julio, FJ 6]. De esta manera, «el hecho de que la competencia asumida estatutariamente tenga constatados antecedentes históricos no puede confundirse con el origen de su reconocimiento a la Comunidad Foral, que tiene lugar sólo como consecuencia de la asunción estatutaria» [STC 208/2012, FJ 4 a); doctrina reiterada posteriormente, STC 207/2013, FJ 2].

En cuanto al contenido de la garantía institucional de foralidad, en su vertiente financiera, hemos reiterado que tiene una vertiente material, consistente en que es fundamentalmente tributario, implicando en concreto «la posibilidad de que la Comunidad Foral disponga de un sistema tributario propio, si bien en coordinación con el del Estado», así como una vertiente participativa, lo que implica en concreto que dicho sistema tributario debe ser acordado previamente con el Estado. Por tanto «[l]a Comunidad Foral tiene así un plus de participación en la delimitación del sistema, pero no le es dado decidir

unilateralmente sobre su contenido» [STC 208/2012, FJ 4 b), con cita de la STC 148/2006, de 11 de mayo, FJ 8; doctrina reiterada en la STC 207/2013, FJ 2].

Al hecho de que el régimen foral tenga un contenido sustancialmente tributario es preciso añadir que, en todo caso, como dijimos en la STC 208/2012, las remisiones históricas contenidas en la LORAFNA (art. 2) «han de ser interpretadas en el actual contexto, lo que permite concluir que se refieren a las citadas líneas básicas del sistema de Convenio, pero no a su contenido material en cada momento histórico, contenido que, por otro lado, ha experimentado una sustancial transformación en el último siglo» [STC 208/2012, FJ 4 a)].

Es, hemos insistido, un sistema evolutivo que se enmarca en la Constitución y en el Derecho de la Unión Europea. Y si se trata de un régimen evolutivo, no puede ignorarse la sustancial modificación del régimen jurídico del gasto público, y en concreto de la estabilidad presupuestaria, tanto desde la perspectiva puramente nacional, con la reforma del art. 135 CE y la aprobación de la Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera; como, también, a consecuencia de las reformas del marco jurídico del Derecho de la Unión Europea que han tenido lugar desde el año 2011.

El ámbito competencial de la Comunidad foral navarra en relación con el endeudamiento local no puede ser pues interpretado al margen de dicho contexto sino únicamente dentro del mismo. No es preciso recordar, en fin, que el art. 135 CE se aplica lógicamente por igual en todo el territorio nacional, sin que el precepto contenga excepción alguna que permite avalar la tesis sostenida por la Comunidad Foral demandada.

Por último, no enerva la anterior conclusión la disposición final tercera de la Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, que establece que «[e]n virtud de su régimen foral, la aplicación a la Comunidad Foral de Navarra de lo dispuesto en esta Ley se llevará a cabo, según lo establecido en el artículo 64 de la LORAFNA, conforme a lo dispuesto en el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra». La misma referencia al art. 64 LORAFNA se incluía en la segunda modificación del art. 14.2 del Real Decreto 8/2010, tras su modificación por la Ley 39/2010, conforme se ha expuesto, si bien la misma ha desaparecido de la dicción vigente de la norma, que no se refiere ya expresamente a Navarra.

Pues bien, sobre el alcance del art. 64 LORAFNA ya hemos afirmado que «hace referencia al ejercicio de las competencias estatales y forales y no a su alcance funcional. Así, la alusión a que las relaciones entre ambas Administraciones se establecerán conforme a la naturaleza del régimen foral tiene su ámbito natural de proyección en el ejercicio de las competencias y, singularmente, en la vertiente participativa bilateral o multilateral, y no en el alcance de las competencias del Estado (singularmente las básicas) y de la Comunidad foral. Por todo ello tampoco es posible invocar los arts. 64.1 y 2.2 LORAFNA para reclamar una vinculación menos intensa de la Comunidad Foral de Navarra respecto de los límites retributivos establecidos por el Estado en relación con todo el personal al servicio del sector público» (STC 148/2006, de 11 de mayo, FJ 8). De esta manera, incluso, con anterioridad a la reforma constitucional, ya establecimos que «[l]a aprobación de la Ley general de estabilidad presupuestaria por parte de las Cortes Generales (Ley 18/2001, de 12 de diciembre), y de su Ley complementaria (Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre), tampoco han introducido cambios en este sentido, puesto que las alusiones contenidas en ambos casos a que su aplicación en la Comunidad Foral de Navarra se llevará a cabo conforme a lo establecido en el art. 64 LORAFNA no se traducen en una vinculación menos intensa a las obligaciones derivadas de ambos textos, sino en una participación más directa de la Comunidad foral (básicamente a través de la comisión coordinadora integrada por representantes de la Administración del Estado y la Administración foral) en su aplicación. Prueba de ello es la reforma del convenio económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra llevada a cabo a través de la Ley 25/2003, de 15 de julio, que ha atribuido nuevas funciones a este órgano de colaboración. Pero ni el texto del Convenio ni una investigación histórica sobre las competencias ejercidas de forma continuada por las instituciones forales con el reconocimiento del Estado (criterios éstos reconocidos en las SSTC 76/1988, de 26 de

abril, FJ 6, y 140/1990, de 20 de septiembre, FJ 4) permiten reconocer a la Comunidad Foral de Navarra mayores ámbitos de autonomía de gasto que a las restantes Comunidades Autónomas» (STC 148/2006, FJ 7).

Por tanto, tampoco la remisión al art. 64 LORAFNA puede interpretarse como una excepción, en bloque, a las disposiciones estatales en materia de limitación del endeudamiento y déficit sino, todo lo más, como una cláusula que refleja un plus de participación de esta Comunidad Autónoma en las decisiones que, en todo caso, corresponde tomar al Estado, en ejercicio de su competencia.

b) Como segundo argumento, sostienen las representaciones procesales del Gobierno y Parlamento de Navarra que tampoco puede aplicarse la norma estatal en los mismos términos, porque ello supondría desconocer la contrapartida que supone el régimen especial de tutela financiera de las Entidades locales en esta Comunidad foral. Por ello, alegan que la norma impugnada no puede ser enjuiciada fuera del mismo, esto es sin tener en cuenta que se inserta en un conjunto normativo formado por los artículos 45 y 46 LORAFNA, desarrollado en las leyes forales 6/1990, de 2 julio, de la Administración local de Navarra (arts. 61; y 259 y 260), 2/1995, de 10 marzo, de haciendas locales de Navarra (art. 123), y Leyes forales 19/2008 y 16/2008, que establecen la cuantía y fórmula de reparto del fondo de participación de las haciendas locales en los tributos de Navarra. A partir lo anterior, se afirma que la Comunidad Foral de Navarra tiene un modo de financiación de los servicios públicos municipales que es diferente de los de régimen común, en virtud del artículo 45 LORAFNA, interpretado por la STC 179/1989, de 2 noviembre. No sólo el precepto impugnado se inserta dentro de la obligada participación de las entidades locales en los tributos de Navarra, sino que sobre todo, ello supone que la financiación mayoritaria corresponde a la hacienda tributaria de Navarra, por lo que no se provoca ni coadyuva el endeudamiento desordenado de las Entidades locales de Navarra. Además, se indica que, de acuerdo con los datos, la situación de dichas entidades locales mejor que la media de España, con un nivel de endeudamiento medio del 4,8 por 100 frente al 8,35 por 100 del resto del territorio nacional, de modo que la capacidad de endeudamiento de las entidades locales de Navarra es notablemente superior a la media del resto de España. Además, conforme al artículo 130 de la Ley foral 2/1995 de haciendas locales de Navarra la posibilidad de endeudamiento por las entidades locales de esta Comunidad Foral está supeditada a la existencia de una situación de ahorro neto positivo, de manera que existe ya un mecanismo de control para asegurar los objetivos de estabilidad económico financiera de la entidad local que corresponda.

Este argumento debe ser también desestimado. Para ello debemos trasladar aquí la doctrina contenida en la STC 134/2011, de 20 de julio, FFJJ 16 y 17, donde en relación precisamente con la competencia de la Generalitat de Cataluña para ejercer la tutela financiera de los entes locales, prevista en el art. 218.5 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) de 2006 (correlativo del art. 48.1 EAC 1979) afirmamos que, siendo claro que esta Comunidad Autónoma podía ejercer la tutela financiera de los entes locales respetando los criterios básicos que el Estado establezca ex art. 149.1.18 CE, también lo es que ello no impide la prevalencia de otros títulos, en concreto y por lo que aquí interesa, los títulos estatales de ordenación económica y del crédito que determinan la intervención del Estado, títulos que avalan que la apelación al crédito deba quedar sujeta, tanto a la hora de establecer los límites como de verificar la procedencia de operaciones que excedan del techo de endeudamiento, al control del Estado (STC 134/2011, de 20 de julio, FJ 16, con cita de la STC 57/1983, FJ 5).

Asimismo, debe rechazarse el argumento esgrimido por la representación de la Comunidad Foral de Navarra en el sentido de que la medida del Estado supone cercenar en buena medida el régimen de financiación local, lo que en última instancia impediría la puesta en marcha de servicios locales básicos. Esta alegación, secundaria en los alegatos y que encuentra conexión directa con el principio de suficiencia, no puede ser atendida tampoco. El endeudamiento es obviamente uno de los recursos posibles que nutren las haciendas de las entidades locales, pero no es el único recurso, ni siquiera el principal. A

ello hay que añadir que, frente a lo que sucede por ejemplo con los ingresos tributarios, el endeudamiento tiene siempre una contrapartida que no puede obviarse, pues supone siempre un mayor gasto futuro en concepto de intereses, por lo que un endeudamiento descontrolado pone también en peligro, si cabe incluso más, la propia suficiencia financiera.

Finalmente, y de forma similar a lo alegado en el pleito decidido en la STC 148/2006, los Letrados de la Comunidad foral consideran que no se vulneran los objetivos de la norma estatal, ni las bases y la planificación general de la economía, en un supuesto como el presente, en que los datos presupuestarios permiten concluir que las entidades locales de esta Comunidad tienen una situación equilibrada que permitiría un régimen de endeudamiento más flexible. Pues bien, por las mismas razones que ya señalamos en la citada STC 148/2006, FJ 9, tal argumento debe ser expresamente rechazado. Incluso tal escenario positivo desde la perspectiva presupuestaria, sin perjuicio de que no es inmutable, no puede afectar al grado de vinculación de la Comunidad Foral de Navarra a los límites de endeudamiento previstos por el Estado para todos los entes locales. A ello debe añadirse, usando en esencia la misma argumentación que en la Sentencia y fundamento citados, que la posible vulneración del art. 149.1.13 CE y, por lo tanto, la incidencia de las medidas presupuestarias autonómicas en la ordenación general de la economía no puede valorarse desde la perspectiva de las medidas impugnadas aisladamente consideradas, sino desde la que ofrece la existencia de los otros legisladores autonómicos que ostentan la tutela financiera sobre sus entidades locales, y que por tanto tendrían la misma legitimidad para establecer condiciones específicas de endeudamiento de sus entidades locales con la posibilidad cierta de incrementar, de forma agregada, el endeudamiento total de las entidades locales.

Descartado por tanto que el régimen de convenio suponga diferencia alguna en la aplicación de las obligaciones derivadas de la estabilidad presupuestaria consagrada en el vigente art. 135 CE, y concretada en las limitaciones al endeudamiento local reguladas en la norma estatal, debemos rechazar también que la tutela financiera sobre las entidades locales que tiene asumida esta Comunidad Foral le permita establecer criterios de endeudamiento diferentes a los establecidos por el Estado, pudiendo por tanto exclusivamente autorizar el endeudamiento, en los términos ya expuestos en el fundamento anterior.

7. Concluido que la norma estatal de contraste se ha dictado en ejercicio de la competencia atribuida al Estado, y que el reparto competencial en esta materia se aplica también a la Comunidad Foral de Navarra, debemos a continuación examinar si la norma foral impugnada contradice la vigente legislación estatal, tras las modificaciones que se han examinado, ya que como hemos reiterado este Tribunal debe pronunciarse sobre la constitucionalidad de los preceptos autonómicos impugnados «tomando como parámetro de control no la legislación básica estatal vigente en el momento de formularse el recurso de inconstitucionalidad, sino la realmente en vigor en el momento de dictar Sentencia» (STC 1/2003, de 16 de enero, FJ 2, con cita de anteriores).

Según ha quedado expuesto en los antecedentes, tanto la norma foral como la estatal se refieren a los límites al endeudamiento de las entidades locales. En concreto, la contradicción que se encuentra en el origen de esta controversia se refiere a las condiciones que deben concurrir para que pueda autorizarse por el órgano competente la concertación de operaciones de crédito.

Como en todos los casos en que hemos analizado supuestos similares, la respuesta a esta cuestión debe partir del contraste entre el precepto impugnado y la norma estatal que sirve de parámetro de control inmediato, es decir, en este supuesto, entre el art. 8.2, primer párrafo, 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 y el art. 14.2 del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público.

En este punto debe tenerse en cuenta que los argumentos esgrimidos por las partes en este proceso se refieren siempre a la dicción de la norma estatal pretendidamente

vulnerada, según la redacción otorgada por la disposición final decimoquinta de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2011. Como ha quedado expuesto, esta disposición supeditó la concertación de nuevas operaciones de crédito a largo plazo para la financiación de inversiones, por parte de las Entidades locales, a que el ejercicio anterior (2010) se hubiera liquidado con ahorro neto positivo, siempre que el volumen total del capital vivo no excediera del 75 por 100 de los ingresos corrientes liquidados o devengados, con sujeción, en su caso, al texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales y a la normativa de estabilidad presupuestaria.

En la dicción vigente, tras las modificaciones acometidas por la disposición adicional decimocuarta del Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público, se establecen las condiciones de endeudamiento con carácter indefinido, de manera que lo que inicialmente era una medida transitoria ahora es una medida definitiva. Además, dichas condiciones de endeudamiento son también más flexibles, de manera que se supedita la concertación de nuevas operaciones de crédito a largo plazo para la financiación de inversiones, al cumplimiento de la estabilidad presupuestaria, pero se admite en todo caso que aquellas entidades locales que tengan un volumen de endeudamiento que, excediendo el 75 por 100 de los ingresos corrientes liquidados, no supere al establecido en el art. 53 del texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales, puedan concertar operaciones de endeudamiento siempre que así lo autorice el «*órgano competente que tenga atribuida la tutela financiera de las entidades locales*».

De acuerdo con su tenor, el art. 8.2, primer párrafo, de la Ley foral 12/2010 permite el endeudamiento de las entidades locales cuando éstas tengan obras acogidas a los planes de infraestructuras e inversiones locales para los periodos 2005-2008 y 2009-2012, y siempre que dicha financiación se destine a financiar el porcentaje de aportación que les corresponda, una vez comprobada por el Departamento de Administración local la viabilidad económica del proyecto.

Es evidente que persiste, incluso tras la modificación de la norma estatal de contraste, una contradicción formal entre ambos preceptos, pues la norma foral no se refiere al endeudamiento neto que ya tuvieran estas entidades locales, sino que vincula la posibilidad de endeudarse únicamente al destino de dicho endeudamiento, omitiendo los criterios a que se refiere la norma estatal de contraste. De hecho, el segundo párrafo del art. 8.2 de la citada Ley Foral 12/2010, no impugnado, sí se refiere expresamente a los criterios contemplados en la norma estatal, lo que permite interpretar que la norma foral impugnada pretendía establecer un supuesto excepcional de endeudamiento de las entidades locales, adicional al previsto en la norma estatal de contraste. En efecto, el citado segundo párrafo del art. 8.2 establece que «[p]ara el resto de inversiones no acogidas a los Planes de Infraestructuras e Inversiones Locales podrán concertar créditos previa autorización del Departamento de Administración Local, cumpliendo 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, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público.»

Constatada de esta manera la contradicción entre ambos preceptos, declaramos la inconstitucionalidad del art. 8.2, primer párrafo, 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, sin que proceda declarar la nulidad en la medida en que los ejercicios (2005-2008 y 2009-2012) ya han transcurrido y con la finalidad de salvaguardar la seguridad jurídica y los intereses de terceros que pudieran verse afectados por una declaración de nulidad.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Estimar el presente recurso de inconstitucionalidad y declarar la inconstitucionalidad del art. 8.2, primer párrafo, 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.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a veintitrés de octubre de dos mil catorce.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Adela Asua Batarrita.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Antonio Narváez Rodríguez.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formulan los Magistrados don Fernando Valdés Dal-Ré y don Luis Ignacio Ortega Álvarez respecto de la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1528-2011, al que se adhiere el Magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos

En ejercicio de la facultad que nos confiere el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, y desde el pleno respeto a la opinión expresada por la mayoría del Pleno, formulamos el presente Voto particular discrepante por las razones que expusimos durante la deliberación, y que resumimos seguidamente.

1. En sendos votos particulares a las SSTC 208/2012, de 14 de noviembre, y 110/2014, de 26 de junio, hemos expresado nuestra discrepancia con la interpretación sostenida por la mayoría, que en nuestra opinión priva de significado tanto a la naturaleza como al alcance del régimen singular del que goza la Comunidad Foral de Navarra en virtud de lo establecido por la disposición adicional primera CE y la Ley Orgánica de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra (LORAFNA), plasmado en el Convenio económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra, aprobado mediante la Ley 25/2003, de 15 de julio. A diferencia de aquellas resoluciones, que versaron sobre la vertiente tributaria del régimen foral, este proceso se ocupa de una materia diferente, la tutela financiera de las entidades locales, concretamente en lo relativo a sus límites de endeudamiento. Permanece sin embargo invariada la tesis subyacente, recogida en los fundamentos jurídicos 5 y 6 de la Sentencia, que descarta que el régimen de Convenio suponga una excepción al marco competencial general, permitiendo a la Comunidad Foral un mayor ámbito de actuación en la determinación de los expresados límites de endeudamiento.

Por ello, en aras a la brevedad, nos remitimos a las consideraciones generales vertidas en los citados votos particulares, ya que *prima facie* la razón de nuestro disenso no estriba en que el ámbito de actuación de la Comunidad Foral sea mayor o menor, sino en que se rige por reglas diferentes, que la Sentencia declina tomar en consideración.

2. Como reflejo de lo dispuesto en el art. 46 LORAFNA, el art. 48 de la Ley del convenio atribuye a la Comunidad Foral, «en materia de Haciendas Locales, las facultades y competencias que ostenta al amparo de lo establecido en la Ley Paccionada, de 16 de agosto de 1841, en el Real Decreto ley Paccionado, de 4 de noviembre de 1925, y demás disposiciones complementarias». Por su parte, la disposición adicional séptima de la Ley del convenio determina que «las facultades de tutela financiera respecto a las entidades locales que en cada momento desempeñe el Estado en relación con la aplicación de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria, corresponderán a la Comunidad Foral, sin que ello pueda significar, en modo alguno, un nivel de autonomía de las entidades locales navarras inferior al que tengan las de régimen común».

Cabalmente, estas previsiones hubieran debido ser el punto de partida del juicio de constitucionalidad propio de este proceso, al objeto de indagar el alcance y los límites de la competencia atribuida a la Comunidad Foral por el bloque de la constitucionalidad. Una competencia foral que abarca todas las facultades del Estado, incluidas por tanto las legislativas, con el único límite explícito de la autonomía local. Así lo hizo la reciente STC 207/2013, de 5 de diciembre, FJ 2, para la tributación local en Navarra, y carece de justificación que no se haya adoptado ahora el mismo enfoque, cuando en la Comunidad Foral la tributación local y la tutela financiera de las entidades locales responden a las mismas reglas del bloque de la constitucionalidad.

No es el caso de abordar detenidamente en este momento la evolución histórica, sino de verificar que, en el ámbito de las haciendas locales, el reconocimiento de la singularidad foral navarra, derivada directamente del bloque de la constitucionalidad, ha sido una constante del ordenamiento jurídico estatal: así lo confirman el art. 1.2 del vigente texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, y la disposición adicional única.2 del Real Decreto 1463/2007, de 2 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, de estabilidad presupuestaria, en su aplicación a las entidades locales.

Importa subrayar que la reforma del art. 135 CE no ha alterado esta concepción, como pone de manifiesto la disposición final tercera.1 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y estabilidad financiera, que una vez más se remite a lo dispuesto en el Convenio económico para determinar su aplicación a la Comunidad Foral de Navarra. Del mismo modo, la disposición adicional segunda de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, recoge en su apartado 3 el régimen aplicable a la Comunidad Foral de Navarra en materia de tutela financiera de las entidades locales, por remisión a lo dispuesto en la disposición adicional séptima de la Ley del convenio.

Mención aparte merece la norma estatal que se dice vulnerada, el art. 14.2 del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público. Su párrafo segundo remite una vez más al Convenio económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra para enmarcar la aplicación del propio apartado, que fija los límites de endeudamiento a largo plazo para la financiación de inversiones de las entidades locales. Siendo éste el objeto directo del litigio, con mayor razón debió formar parte de la *ratio decidendi*.

Sin embargo, en una argumentación lineal que choca con las reglas de la interpretación sistemática, la Sentencia de la mayoría niega todo valor jurídico tanto a las previsiones de la LORAFNA y de la Ley del convenio económico como al citado conjunto de cláusulas generales de salvaguarda y disposiciones específicas que, desde el propio ordenamiento estatal, reflejan la evidente diferencia que en este ámbito asiste a la Comunidad Foral de Navarra en la disciplina de las haciendas locales.

3. Nuestra discrepancia es así, esencialmente, conceptual. Como hemos apuntado al principio, tal diferencia no se traducirá necesariamente y en todos los casos en un ámbito de actuación mayor, porque no cabe descartar de raíz que las normas que rigen la singularidad foral desemboquen en resultados similares a los aplicables a las Comunidades Autónomas de régimen común. Tampoco sostenemos que el ámbito competencial de la Comunidad Foral de Navarra haya de ser interpretado al margen de la sustancial modificación que ha experimentado el régimen jurídico del gasto público a raíz de la reforma del art. 135 CE y la subsiguiente aprobación Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y estabilidad financiera. Coincidimos con la Sentencia de la mayoría cuando afirma que el ámbito competencial de la Comunidad Foral de Navarra en relación con el endeudamiento local no puede ser interpretado al margen de dicho contexto sino dentro del mismo. Pero una cosa es la interpretación evolutiva de la singularidad foral, que nadie discute, y otra bien distinta negar de plano que dicha singularidad foral exista o que deba ser tenida en cuenta en el juicio de constitucionalidad.

4. En el caso a examen, hubiera resultado perfectamente posible alcanzar una conclusión diferente a la inconstitucionalidad, incorporando a la interpretación de los textos legales lo hasta aquí expuesto, en una lectura integradora de los objetivos de estabilidad presupuestaria en el ámbito local con el margen del que dispone la Comunidad Foral de Navarra en la materia concernida. Las representaciones procesales del Gobierno y el Parlamento de Navarra han aducido que la norma foral impugnada no contradice materialmente la norma estatal, sino que lleva a cabo una adaptación congruente y proporcionada de las medidas estatales, preservando sus objetivos generales. Invocan al respecto el art. 130 de la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de haciendas locales de Navarra. Según este precepto, las entidades locales precisarán autorización de la Administración de la Comunidad Foral para concertar operaciones de crédito cuando, en base a la liquidación de los presupuestos del último ejercicio, se deduzca algún ahorro neto negativo. Con la solicitud de autorización se acompañará un plan de saneamiento financiero que deberá aprobar el Pleno de la corporación, en el que se adopten medidas de gestión, tributarias, financieras y presupuestarias que permitan como mínimo ajustar a cero el ahorro neto negativo de la entidad.

No existe pues diferencia sustancial insalvable entre la disposición impugnada, interpretada en conexión con las restantes normas forales aplicables, y el art. 14.2 del Real Decreto-ley 8/2010, que, tras la modificación operada por Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público –que como *ius superveniens* se erige en parámetro de enjuiciamiento–, fija asimismo los límites de endeudamiento en función del ahorro neto positivo, y en condiciones más flexibles que la redacción originaria.

Y en tal sentido emitimos este Voto particular.

Madrid, a veintitrés de octubre de dos mil catorce.–Fernando Valdés Dal-Ré.–Luis Ignacio Ortega Álvarez.–Juan Antonio Xiol Ríos.–Firmado y rubricado.