



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 4 9 / 2 0 1 3

(Pleno)

La Laguna, a 22 de febrero de 2013.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con la *Propuesta de Resolución del recurso de inconstitucionalidad frente a la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (EXP. 17/2013 RI)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. El Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias interesa la emisión de Dictamen preceptivo sobre la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra determinadas preceptos de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

La legitimación del Excmo. Sr. Presidente del Gobierno para solicitar el Dictamen, su preceptividad y la competencia del Consejo para emitirlo resultan de los artículos 11.1.C.a) y 12.1 de la Ley del Consejo Consultivo de Canarias.

La solicitud viene acompañada del certificado del Acuerdo del Gobierno de Canarias, adoptado en sesión celebrada el día 10 de enero de 2013 (artículo 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de este Consejo, aprobado por Decreto 181/2005, de 26 de julio), en cuya virtud se acuerda interponer recurso de inconstitucionalidad frente a la Ley Orgánica 2/2012 y, simultáneamente, solicitar el Dictamen de este Consejo. Esta posibilidad de solicitud simultánea a la adopción del acuerdo del Gobierno está prevista en el art. 21 de la Ley de este Consejo y 9.3 de su Reglamento de Organización y Funcionamiento.

Asimismo, obra en las actuaciones el informe preceptivo de la Dirección General del Servicio Jurídico [art. 20.a) del Reglamento de Organización y Funcionamiento

* **PONENTE:** Sr. Fajardo Spínola.

* **VOTO PARTICULAR:** Sres. Belda Quintana y Lazcano Acedo.

del mencionado Servicio, aprobado por Decreto 19/1992, de 7 de febrero], que fundamenta la legitimidad de la interposición del referido recurso de inconstitucionalidad. Este informe jurídico fue emitido el mismo día en que se adopta el acuerdo de interposición.

La solicitud ha sido cursada por el procedimiento ordinario.

2. El recurso se ha interpuesto tras el fracaso de las negociaciones desarrolladas en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias, iniciadas en reunión de fecha 19 de julio de 2012 al amparo de lo previsto en el artículo 33.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, lo que supuso la ampliación del plazo a nueve meses para su planteamiento.

II

1. El reproche de inconstitucionalidad se dirige contra los artículos 10.3, 11.6, 12.3, 16, 19, 20.3, 24, 25.2 y 26, así como contra las Disposiciones Adicionales segunda y tercera de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEP) por las razones que se explicitan en el Acuerdo del Gobierno al que se ha hecho referencia y a las que se aludirá al hilo del análisis de cada uno de los preceptos impugnados. No obstante, puede señalarse desde ahora que, en esencia, estima el Gobierno que los señalados preceptos y Disposiciones afectan sustantivamente al ámbito competencial de la Comunidad Autónoma en términos incompatibles con la autonomía financiera garantizada por la Constitución.

2. La LOEP se aprobó por mandato del nuevo artículo 135 de la Constitución, precepto introducido por la reforma constitucional aprobada por las Cortes Generales en las sesiones plenarias del Congreso de los Diputados de 2 de septiembre y del Senado de 7 de septiembre de 2011.

La reforma del citado precepto constitucional, conforme indica su Exposición de Motivos persigue garantizar el principio de estabilidad presupuestaria, vinculando a todas las Administraciones públicas en su consecución, reforzar el compromiso de España con la Unión Europea y, al mismo tiempo, garantizar la sostenibilidad económica y social de nuestro país.

A tal fin, el nuevo precepto constitucional remite a la ley orgánica la fijación del déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas en relación con su producto interior bruto y también el desarrollo del principio de

estabilidad presupuestaria y la responsabilidad de cada Administración pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, así como la participación de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones públicas en materia de política fiscal y financiera en los procedimientos derivados de la aplicación de los principios constitucionales en esta materia. No obstante, su apartado 6 reconoce a las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus respectivos Estatutos y dentro de los límites del propio precepto, la competencia para adoptar las disposiciones que procedan para la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias.

La LOEP se ha dictado pues, como explicita su Disposición Final primera, en desarrollo del artículo 135 de la Constitución y ha sido aprobada como orgánica en su totalidad.

La LOEP ha derogado las dos leyes que constituían la legislación estatal vigente en la materia. Por una parte, el Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, que operó la refundición de la Ley 18/2001 y sus posteriores modificaciones y que a su vez fue modificado por la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, y por el Real Decreto-Ley 8/2011, de 1 de julio. Por otra parte, deroga asimismo la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, también reformada en posteriores ocasiones por las Leyes Orgánicas 4/2002, 10/2003 y 3/2006. Interesa señalar desde ahora en relación con la Ley 18/2001 y la Ley Orgánica 5/2001, por su relevancia a efectos del presente recurso, que su constitucionalidad ha sido avalada recientemente por el Tribunal Constitucional en sus Sentencias 134/2011, de 20 de julio, 157/2011, de 18 de octubre, 185/2011, 186/2011, 187/2011 y 188/2011, todas de 23 de noviembre, así como las Sentencias 195/2011, 196/2011, 197/2011 y 198/2011, todas de 13 de diciembre y 203/2011, de 14 de diciembre.

Por otra parte, como nota destacada de esta Ley Orgánica debe resaltarse, que persigue dar cumplimiento al Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria de 2 de marzo de 2012 (BOE nº 29, de 2 de febrero de 2013), cuya entrada en vigor se ha producido el 1 de enero del presente año, que ha previsto la obligación de los Estados miembros de incorporar a su Derecho interno las reglas sobre el déficit y la deuda mediante normas de rango constitucional o equivalente (art. 3.2), así como la posibilidad de demandar ante el Tribunal de

Justicia a aquellos que no lo hagan (art. 8.1). El Tratado exige además, entre otras cuestiones, una situación presupuestaria de equilibrio o superávit por parte de las Administraciones públicas, en los términos en que se establece en su artículo 3.1.a).

La LOEP por otra parte también pretende así adaptar la legislación interna a la vigente normativa europea en la materia, constituida fundamentalmente por el Reglamento (UE) 1175/2011, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas, que reforma el Reglamento (CE) 1466/97, más conocido como «Reglamento de supervisión», y regula sustancialmente la vertiente preventiva; el Reglamento (UE) 1177/2011, del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo, que modifica el Reglamento (CE) 1467/97 y regula la vertiente correctiva, y, finalmente, el Reglamento (UE) 1173/2011, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona euro, que contiene las sanciones financieras aplicables tanto en la vertiente preventiva como en la correctiva.

Dentro de este contexto, la LOEP, conforme indica su Preámbulo, considera que la estabilidad presupuestaria, consagrada constitucionalmente, es base para impulsar el crecimiento y la creación de empleo en la economía española, para garantizar el bienestar de los ciudadanos, crear oportunidades a los emprendedores y ofrecer una perspectiva de futuro más próspera, justa y solidaria. Por ello, la salvaguardia de la estabilidad presupuestaria es un instrumento indispensable para lograr este objetivo, tanto para garantizar la financiación adecuada del sector público y los servicios públicos de calidad sobre los que descansa el sistema de bienestar, como para ofrecer seguridad a los inversores respecto a la capacidad de la economía española para crecer y atender nuestros compromisos.

El Preámbulo también se hace eco de que las tensiones financieras desencadenadas en los mercados europeos pusieron en evidencia la fragilidad del entramado institucional de la Unión Europea y la necesidad de avanzar en el proceso de integración económica, con la premisa de lograr una mayor coordinación y responsabilidad fiscal y presupuestaria de los Estados miembros. En este contexto, en los últimos meses se han aprobado una serie de iniciativas legislativas en el ámbito europeo orientadas a reforzar las reglas fiscales comunes y desarrollar una mayor supervisión económica y fiscal. El Pacto Fiscal europeo, la mayor coordinación,

vigilancia y supervisión en materia presupuestaria, acompañados del desarrollo del mecanismo de estabilidad financiera para dar una respuesta conjunta a las tensiones de los mercados financieros, constituyen el marco de gobernanza económica que define una Unión Europea reforzada y capaz de hacer frente a los exigentes retos del nuevo escenario económico internacional.

Por ello, esta situación exige aplicar una política económica contundente basada en dos ejes complementarios que se refuerzan: La consolidación fiscal, es decir, la eliminación del déficit público estructural y la reducción de la deuda pública, y las reformas estructurales. A estos fines, la Ley, también de acuerdo con lo explicitado en su Preámbulo, tiene como objetivos garantizar la sostenibilidad financiera de todas las Administraciones Públicas; fortalecer la confianza en la estabilidad de la economía española; y reforzar el compromiso de España con la Unión Europea en materia de estabilidad presupuestaria.

3. Es de resaltar finalmente que la LOEP ha sido modificada por la Ley Orgánica 4/2012, de 28 de septiembre, por la que se da una nueva redacción a sus Disposiciones adicional primera y transitoria cuarta y se añade una nueva Disposición adicional cuarta. No obstante, estas modificaciones no afectan a los preceptos impugnados a través del presente recurso de inconstitucionalidad.

III

1. Como antes se ha señalado, el recurso de inconstitucionalidad se dirige contra los artículos 10.3, 11.6, 12.3, 16, 19, 20.3, 24, 25.2 y 26, así como contra las Disposiciones Adicionales segunda y tercera de la LOEP.

El reproche de inconstitucionalidad se fundamenta en los siguientes argumentos:

1.1. El sistema configurado por el artículo 135 CE se basa en un objetivo que se constitucionaliza (el principio de estabilidad presupuestaria) y en la distribución de responsabilidades entre el Estado, para su desarrollo mediante ley orgánica, y las Comunidades Autónomas, para su aplicación en el marco de sus competencias estatutarias y las determinaciones de la ley orgánica que dicte el Estado. Para el Gobierno autonómico, el artículo 135 contempla así un marco ajustado al conjunto del orden constitucional, en el que en línea con el artículo 135 CE hay que considerar y aplicar el propio principio de autonomía, recogido en el artículo 137 CE y desarrollado en el Título VII CE, así como su proyección específica al principio de autonomía financiera en el artículo 156 CE y el procedimiento constitucional previsto

para los casos de incumplimiento grave de las obligaciones de las Comunidades autónomas en el artículo 155 CE.

La LOEP sin embargo, se aduce, está más vinculada a la política concreta del Gobierno en ejercicio que a la configuración de un sistema de estabilidad presupuestaria que se acomode al marco constitucional. Según el acuerdo de interposición, la proyección de este criterio, en el que parece primar el Gobierno sobre el Estado en su conjunto, puede verse en todos aquellos preceptos en que la indefinición de la Ley Orgánica traslada a aquél la capacidad de decidir sobre unas cuestiones que el artículo 135 CE atribuye a la Ley Orgánica que ha de desarrollar sus principios.

Este reproche se extiende por el Gobierno a los siguientes artículos de la Ley Orgánica:

- Artículo 10.3, en cuanto considera que se atribuye al Gobierno la competencia para establecer mecanismos de coordinación entre todas las Administraciones públicas, siendo éste uno de los objetivos de la Ley Orgánica a la que remite el artículo 135.5 CE.

- Artículo 11.6, puesto que remite el cálculo del déficit estructural a la metodología usada por la Comisión Europea en la marco de la normativa de estabilidad presupuestaria. Según el acuerdo de interposición, la simple remisión a la normativa europea no da cumplimiento al mandato constitucional de establecer los mecanismos de coordinación- función reservada a la ley orgánica- y además la adaptación a la normativa interna debió precisarse en la Ley, puesto que de lo contrario, como ocurre, podrá arbitrarla unilateralmente el Gobierno haciendo uso del poder de desarrollo reglamentario que se le encomienda en la Disposición Final Segunda.

- Artículo 12.3, para el Gobierno de Canarias adolece de este mismo reproche, al asignar al Ministerio de Economía y Competitividad la función de calcular la tasa de referencia de crecimiento del PIB de medio plazo de la economía española de acuerdo con la metodología utilizada por la Unión europea.

- Artículo 16. Según el acuerdo de interposición, este precepto atribuye al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas la formulación de una propuesta de objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para cada una de las Comunidades Autónomas. Esta propuesta la aprueba el Gobierno del Estado previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera y carece de otro marco de

referencia que no sea el Acuerdo del Consejo de Ministros que fija los objetivos generales de estabilidad presupuestaria y de deuda pública de conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 15. Para el Gobierno autonómico, la omisión de todo criterio normativo y la atribución de la competencia al Consejo de Ministros adquiere particular gravedad en la medida en que las Comunidades Autónomas no son consultadas individualmente sino a través del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

- Artículo 20.3. Se argumenta en el acuerdo de interposición que el precepto no establece el marco de referencia en que ha de moverse el informe favorable del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para la concesión de subvenciones o la suscripción de convenios con las Comunidades Autónomas que incumplan el objetivo de estabilidad presupuestaria, por lo que queda al arbitrio del Ministerio sin condicionantes legales de ningún tipo.

Para el Gobierno autonómico, en todos estos casos el texto legal incumple el mandato constitucional que encomienda a la ley orgánica desarrollar los principios de estabilidad presupuestaria y la participación de los órganos de coordinación institucional, con el resultado de que la Administración del Estado pasa en la práctica de coordinadora a superior jerárquica de las Comunidades Autónomas, vulnerando la autonomía política de éstas y, en particular, su autonomía financiera.

1.2. Los siguientes reproches de inconstitucionalidad se dirigen a los preceptos que contemplan las medidas preventivas, correctivas y coercitivas en caso de incumplimiento de las previsiones de la Ley, al otorgar a la Administración del Estado amplias dosis de discrecionalidad para determinar los incumplimientos y prever su corrección. Por este motivo se plantea el recurso en relación con los siguientes preceptos:

- Artículo 19. El mecanismo de advertencia de requerimiento se pone en marcha cuando el Gobierno aprecie un riesgo de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto de las Comunidades Autónomas o de las Corporaciones Locales. Para el Gobierno autonómico el riesgo de incumplimiento queda así expresado como un concepto jurídico indeterminado, sin indicaciones de hecho de ningún tipo que sirvan para su determinación eficaz, que puede usar por tanto el Gobierno estatal prácticamente a su arbitrio, con escasas posibilidades de éxito en su fiscalización ante los tribunales por los sujetos afectados. De esta manera se deja en poder de la Administración del

Estado nuevamente el desarrollo de los principios constitucionales que son materia reservada a la Ley orgánica.

- Artículo 24. El precepto atribuye la elaboración de informes de seguimiento de los planes económico-financieros y de los planes de reequilibrio al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, con simple dación para su conocimiento al Consejo de Política Fiscal y Financiera. Según el acuerdo de interposición, los efectos anudados a tales informes, que ponen en marcha automáticamente medidas coercitivas prácticamente sancionadoras, les dotan de un carácter próximo al ejecutivo, de forma que, sin marco legal de referencia, constituye a un órgano de la Administración estatal como supervisor y en la práctica ascendente jerárquico de las Comunidades Autónomas. De esta forma, el método empleado se desvía de los principios contenidos en el artículo 135 CE en cuanto la participación de los órganos institucionales de coordinación a que el precepto constitucional se remite queda reducida a un simple conocimiento sin ninguna participación en los criterios que figuren en los informes.

- Artículo 25.2. La comisión de expertos a que se refiere el precepto es designada por el Ministerio de hacienda y Administraciones Públicas y, por su configuración, estima el Gobierno autonómico, actúa en nombre de aquél y se insertada en la estructura jerárquica de la Administración General del Estado, por lo que su función supone en la legalidad y en la práctica una intervención directa sobre la autonomía financiera de la Administración afectada sin sujetarse a las garantías de procedimiento establecidas en el artículo 155 CE.

- Artículo 26. El precepto reproduce el mecanismo previsto en el artículo 155 CE para determinados incumplimientos. Según el acuerdo de interposición, la interpretación de este mecanismo constitucional, configurado como un remedio excepcional y prácticamente subsidiario, ha de ser estricta para que su aplicación, que supone una restricción de la autonomía política de los sujetos afectados, esté plenamente justificada y no signifique directa o indirectamente una alteración del orden constitucional que consagra la organización territorial del Estado. El Gobierno cuestiona la formulación de la Ley Orgánica, en cuanto no contempla el incumplimiento de obligaciones derivadas directamente de la Constitución o de las leyes como presupuesto de invocación del artículo 155 CE, sino el incumplimiento de sus actos aplicativos. El precepto además omite toda referencia a las garantías de respuesta que puedan tener las Comunidades Autónomas afectadas.

1.3. La Disposición Adicional segunda contempla un supuesto de derivación de responsabilidad hacia las Administraciones públicas y cualesquiera otras entidades del sector público por incumplimiento de normas de Derecho comunitario que se articula mediante un sistema de compensación de créditos. Estima el Gobierno autonómico que de las sanciones contempladas en esta disposición, no restringidas materialmente al incumplimiento de obligaciones derivadas de la aplicación del principio de estabilidad presupuestaria, debe responsabilizarse la Administración que ostente la competencia material sobre la acción u omisión. Sin embargo, ello no significa que el Estado tenga un título de repetición, sino precisamente al revés, que la Administración competente ha de ser la facultada para que, en ejercicio de su competencia material, pueda depurar su propia responsabilidad siguiendo las reglas de autotutela que la configuración constitucional y legal del mecanismo de responsabilidad patrimonial de la Administración tiene establecidas. La responsabilidad deriva del ejercicio de las competencias propias y, en consecuencia, no puede determinarse por otro sujeto público que el titular de la competencia. En este orden de ideas, considera el Gobierno que el Estado podrá acudir a las vías de respuesta procedentes frente a la decisión de la Administración competente, pero no puede sustituirla al determinar su responsabilidad sobre un sector de actividad en el que el Estado carece de competencia material. De acuerdo con este criterio, concluye, la derivación ejecutiva de la responsabilidad vulnera las reglas de competencia al asumir el Estado la fase de cognición de la acción de repetición sin competencias para ello.

1.4. La Disposición Adicional tercera, relativa al control de constitucionalidad, se impugna por un doble motivo. Por una parte, por constituir su primer apartado una reiteración, innecesaria y contraria a reglas elementales de seguridad jurídica, de lo establecido en la Constitución y en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Desde otra vertiente, se impugna la prórroga automática de los presupuestos a que se refiere la norma, al considerar que la materia presupuestaria no forma parte de las competencias financieras del artículo 157.1 CE, que son las que delimitan la reserva de ley orgánica del artículo 157.3 CE, por lo que esta disposición violenta la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas y la autonomía política en atención a la competencia para regular sus instituciones de autogobierno, que es materia reservada a los Estatutos de Autonomía a tenor del artículo 147 CE. Estima el Gobierno en consecuencia que, a falta de previsión de otras medidas cautelares en el artículo 161.2 CE, la suspensión de los presupuestos impugnados sólo podrá

subsanarse con la prórroga de los presupuestos del ejercicio anterior si concurren los requisitos estatutarios y legales en la Comunidad autónoma que corresponda, sin que a tales efectos puede tener validez la determinación de la Ley Orgánica.

IV

Llegado este punto, procede ahora acometer el análisis de los preceptos impugnados, y el juicio que nos merecen los reproches de inconstitucionalidad formulados por el Gobierno en el acuerdo de interposición:

1. El primer bloque de preceptos impugnados lo son fundamentalmente por entender el Gobierno autonómico que la LOEP incumple el mandato constitucional que encomienda a la ley orgánica desarrollar los principios de estabilidad presupuestaria y la participación de los órganos de coordinación institucional, con el resultado en su opinión de que la Administración General del Estado pasa en la práctica de coordinadora a superior jerárquica de las Comunidades Autónomas, vulnerando la autonomía política de éstas y, en particular, su autonomía financiera.

Esta argumentación exige, antes de emitir un pronunciamiento acerca de la constitucionalidad de los concretos preceptos impugnados, llevar a cabo una serie de consideraciones previas acerca de la autonomía financiera que el artículo 156.1 CE garantiza a las Comunidades Autónomas para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles. Además, esta autonomía económica-financiera se salvaguarda, en relación con la Comunidad Autónoma de Canarias, por los artículos 51 (tributaria), 56 (acceso a la deuda y crédito) y 61 (presupuestaria) de su Estatuto de Autonomía.

Tal como se desprende del texto constitucional, la autonomía financiera aparece directamente conectada con la autonomía política, definida como la "capacidad de autogobierno, que se manifiesta, sobre todo, en la capacidad para elaborar sus propias políticas públicas en las materias de su competencia" y que "ofrece una vertiente económica importantísima" (SSTC 13/1992, de 6 de febrero y 134/2001, de 20 de julio, entre otras). Las Comunidades Autónomas gozan, en consecuencia, de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses, siendo una de sus principales manifestaciones la autonomía financiera, que, en síntesis, consiste en «la existencia de una Hacienda autónoma que permita el ejercicio y la financiación de las competencias asumidas» (SSTC 63/1986, 21 de mayo, y 183/1988, de 13 de octubre). En este sentido, ha recordado el Tribunal Constitucional en sus recientes Sentencias

134/2011 y 32/2012, con cita de las Sentencias 63/1986, 201/1998 y 96/1990, que la autonomía financiera de la Comunidades Autónomas exige igualmente la plena disposición de medios financieros para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las competencias propias. Añade el Tribunal Constitucional que una de las facetas más destacadas de esta autonomía financiera es la capacidad autonómica en materia presupuestaria, esto es, «la competencia de las Comunidades Autónomas para elaborar y ejecutar sus propios presupuestos, lo que entraña igual competencia para decidir la estructura de su presupuesto de gastos de inversión y la ejecución de los correspondientes proyectos» (STC 63/1986, 21 de mayo; 201/1988, de 27 de octubre, y 135/1992, de 5 de octubre).

Ahora bien, reconocida la existencia de una autonomía financiera y definido constitucionalmente su contenido, señala el Tribunal Constitucional, en reiterada jurisprudencia, que el ejercicio de dicha autonomía está sujeto a límites. Como se señala en la STC 179/87, de 12 de noviembre, “La autonomía financiera de las Comunidades Autónomas no se configura en la Constitución en términos absolutos, sino que se somete a limitaciones derivadas de los principios que el mismo artículo 156.1 de la Constitución proclama de “coordinación con la Hacienda Estatal y de solidaridad entre todos los españoles”. En el mismo sentido, las SSTC 171/1996 y 103/1997, citadas en la STC 134/2011, reiteran que la autonomía financiera se encuentra limitada por el principio de coordinación con la hacienda estatal del artículo 156.1 CE, con el alcance previsto en el artículo 2.1 LOFCA, el cual exige a las Comunidades Autónomas la acomodación de su actividad financiera a las medidas oportunas que adopte el Estado tendentes a conseguir la estabilidad económica interna y externa.

Incluso en materia presupuestaria ha reiterado el Tribunal Constitucional que “la libertad para establecer el plan de ingresos y gastos, en definitiva, el presupuesto, no se establece constitucionalmente con carácter absoluto” (STC 237/1992, de 15 de diciembre), considerando en consecuencia legítimo el establecimiento de límites presupuestarios en materias concretas, con el doble fundamento de la competencia estatal de dirección de la actividad económica general y en el principio de coordinación con la Hacienda estatal (SSTC 237/1992 citada, 62/2001, de 1 de marzo, 134/2011, de 20 de julio, entre otras).

A todo ello habrá que añadir los límites que para la autonomía financiera autonómica derivan del nuevo artículo 135 CE en orden a garantizar el principio de

estabilidad presupuestaria que el mismo establece y que son desarrollados por la LOEP.

En cualquier caso, el principio de estabilidad presupuestaria ya se encontraba regulado en nuestro Ordenamiento por las Leyes que la LOEP ha derogado y a las que ya se ha hecho referencia, sobre las que el Tribunal Constitucional avaló la competencia del Estado en esta materia aplicando el artículo 149.1, 13 y 14, por un lado y 11 y 18, por otro (STC 134/2011 y las posteriores ya citadas). Tras la entrada en vigor del nuevo precepto constitucional ya ha resaltado el Tribunal Constitucional que nos encontramos ante un mandato constitucional que, como tal vincula, a todos los poderes públicos y que, por tanto, en su sentido principal queda fuera de la competencia del Estado y de las Comunidades Autónomas, si bien cuestión distinta es la de su desarrollo, pues el principio admite diversas formulaciones, de modo que será ese desarrollo el que perfilará su contenido (SSTC 157/2011, de 18 de octubre y 198/2011, de 13 de diciembre).

No obstante, sobre este punto conviene señalar además que de la plasmación constitucional de este principio no puede derivarse que hayan quedado desplazados o inaplicados otros preceptos constitucionales y en particular, el artículo 156.1 CE, de tal forma que no puede desconocerse la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. Del artículo 135 CE derivan directamente nuevos límites a su ejercicio, y también indirectamente por la mutación interna interpretativa que esta última reforma pudiera operar sobre otros preceptos constitucionales que formalmente permanecen inalterados, pero cuyo alcance pudiera resultar aminorado en una interpretación sistemática de la Constitución. No obstante, tales efectos directos e indirectos del nuevo artículo 135 CE en ningún caso podrán suponer que la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas quede vacía de contenido.

2. Procede ahora analizar en particular cada uno de los preceptos impugnados, agrupados en este primer bloque

- Artículo 10.3.

La tacha de inconstitucionalidad viene dada por el incumplimiento de lo previsto en el artículo 135.5 CE, al no haberse desarrollado en la propia Ley Orgánica, como dispone este precepto constitucional, los mecanismos de coordinación entre todas las Administraciones públicas, atribuyendo en cambio al Gobierno la competencia para su establecimiento.

Hemos de partir de que el artículo 135.5 CE impone como uno de los contenidos específicos de la Ley orgánica el desarrollo de la participación, en los procedimientos respectivos, de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones públicas en materia de política fiscal y financiera. Por lo que a las Comunidades Autónomas afecta, se trataría pues de contemplar la participación del Consejo de Política Fiscal y Financiera, como órgano de coordinación, en los diversos procedimientos que se contemplan en la propia Ley.

El artículo 135 CE lo que asegura pues es la intervención del citado órgano en todos aquellos procedimientos que, a tenor de la propia Ley Orgánica, se instauren al objeto de conseguir la estabilidad presupuestaria que el propio precepto instaure como principio constitucional. El precepto sin embargo no delimita el alcance o la intensidad de esta participación, que habrá de ser establecida en consecuencia por la propia Ley Orgánica, en el entendimiento en todo caso de que habrá de asegurarse una participación efectiva de tales órganos porque si no quedaría desvirtuado el precepto constitucional.

La LOEP en efecto prevé la participación del referido Consejo en varios de sus preceptos. Así, además de la referencia genérica a la salvaguarda de sus competencias que se contiene en el artículo 10.2, se prevé su participación en diversos procedimientos que se regulan en la propia Ley, como es el previsto en el artículo 15 para el establecimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de las Administraciones públicas, en el artículo 16 para el establecimiento de los objetivos individuales, en el artículo 17 en cuanto a los informes sobre cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, en los artículos 19, 20, 23 y 24 en relación con los procedimientos relativos a las medidas preventivas, correctivas y coercitivas, en los artículos 27 y 28 en cuanto a la instrumentación del principio de transparencia y, finalmente, en el artículo 30 en cuanto a las informaciones relativas al límite de gasto.

La LOEP contempla pues la participación del órgano de coordinación con las Comunidades Autónomas, dando así cumplimiento al mandato contenido en el artículo 135.5 CE.

Al margen de ello, el apartado 3 del artículo 10 LOEP atribuye al Gobierno el establecimiento de mecanismos de coordinación entre todas las Administraciones públicas para garantizar la aplicación efectiva de los principios contenidos en la propia Ley y su coherencia con la normativa europea. La norma, excesivamente

indeterminada, parece prever otros mecanismos, diferentes a los contemplados directamente en la Ley Orgánica pero dirigidos en todo caso a la aplicación de la Ley. Por ello, se incumple el mandato constitucional de que sea la propia Ley Orgánica la que contemple la participación de los órganos de coordinación, por lo que el precepto se considera inconstitucional.

- Artículos 11.6 y 12.3.

Ambos preceptos reciben por parte del Gobierno canario la misma tacha de inconstitucionalidad, fundamentada en el incumplimiento por parte de la Ley Orgánica del mandato contenido en el artículo 135.5.b) CE, referido a la regulación de la metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural. La ley en cambio se limita a señalar que para el cálculo del déficit estructural se aplicará la metodología usada por la Comisión Europea en la marco de la normativa de estabilidad presupuestaria (artículo 11.6), en tanto que asigna al Ministerio de Economía y Competitividad la función de calcular la tasa de referencia de crecimiento del PIB de medio plazo de la economía española de acuerdo igualmente con la metodología utilizada por la Unión Europea (artículo 12.3). La Ley no determina expresamente el órgano competente para el cálculo del déficit estructural, que habrá de entenderse que corresponde al Gobierno en desarrollo de la Ley.

En principio parece razonable, desde el punto de vista técnico-jurídico, la remisión a la legislación comunitaria, y no su reproducción total o parcial por la LOEP, pues se asegura en todo momento la concordancia con normativa que utiliza la Unión Europea para el cálculo del déficit estructural y de la tasa de referencia, ante eventuales modificaciones sobrevenidas de ésta. Además, la normativa comunitaria en la materia es muy concreta, con un alto grado de rescisión y de detalle, por lo que poco margen existiría para regular su incorporación a nuestro ordenamiento jurídico interno; de ahí que en los preceptos comentados sólo se atribuya a la Administración española el cálculo del déficit o de a tasa, es decir sólo funciones aplicativas y no propiamente normativas. No hay propiamente una deslegalización de la materia, pues la remisión al ordenamiento comunitario la retiene en el ámbito competencial del legislador orgánico, sin que la LOEP contenga un explícito mandato de desarrollo reglamentario, sino sólo el de aplicarla a través del cálculo de tales índices.

Sin embargo, como bien señala el Dictamen del Consejo de Estado 164/2012, mencionado más arriba, "la simple remisión a la normativa europea no da

cumplimiento al citado mandato constitucional". El legislador orgánico no dio acogida a tal recomendación consultiva, ya que el texto definitivamente aprobado de la Ley Orgánica no da adecuado cumplimiento a lo previsto en el precepto constitucional, que de modo imperativo en este caso le obliga a regularlo. Tal incumplimiento configura un supuesto de inconstitucionalidad por omisión, cuya declaración ha de ser impetrada a través del recurso que se dictamina

- Artículo 16.

Este precepto atribuye al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas la formulación de una propuesta de objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para cada una de las Comunidades Autónomas. Esta propuesta la aprueba el Gobierno de la Nación previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera y carece de otro marco de referencia que no sea el Acuerdo del Consejo de Ministros que fija los objetivos generales de estabilidad presupuestaria y de deuda pública de conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 15. Para el Gobierno autonómico, la omisión de todo criterio normativo y la atribución de la competencia al Consejo de Ministros adquiere particular gravedad en la medida en que las Comunidades Autónomas no son consultadas individualmente sino a través del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

El Tribunal Constitucional en su Sentencia 134/2011 ya ha establecido que el Estado puede establecer, *ex arts. 149.1.13 y 156.1 CE*, límites o topes generales y no sólo específicos a los presupuestos de las Comunidades Autónomas, sin que ello vulnere la autonomía financiera de éstas. Razona así el Tribunal:

El art. 6.3 y 4 de la Ley Orgánica 5/2001 prevé que, tras la aprobación por el Gobierno del objetivo de estabilidad, el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas determine el objetivo de estabilidad presupuestaria correspondiente a cada una de las Comunidades Autónomas, precisando que si no se alcanzara un acuerdo en el seno de dicho Consejo cada Comunidad deberá aprobar y liquidar sus presupuestos en situación, al menos, de equilibrio presupuestario. La fundamentación del recurso en este punto es la común a este grupo de preceptos que ha quedado expuesta.

.....

Al examinar el art. 3.2 de la Ley 18/2001 hemos afirmado que el Estado puede establecer, ex arts. 149.1.13 y 156.1 CE, límites o topes generales y no sólo

específicos a los presupuestos de las Comunidades Autónomas. Se trata ahora de apreciar si las prescripciones del art. 6.3 y 4 de la Ley Orgánica 5/2001 (RCL 2001, 3031) , que conllevan la intervención del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas en el establecimiento de dichos límites o topes, infringen la autonomía política y financiera de la Generalitat de Cataluña.

.....

En este sentido, el legislador orgánico que, entre otras funciones, tiene atribuida la de establecer «las posibles formas de colaboración financiera entre las Comunidades Autónomas y el Estado» (art. 157.3 CE), ha configurado al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, constituido por el Ministro de Economía y Hacienda, el Ministro de Administraciones Públicas y el Consejero de Hacienda de cada Comunidad Autónoma (art. 3.1 LOFCA), como el «órgano de coordinación del Estado y las Comunidades Autónomas en materia fiscal y financiera», con la función de «coordinación de la política presupuestaria de las Comunidades Autónomas con la del Estado» [art. 3.2 a) LOFCA]. En igual sentido, el art. 201 EAC dispone que las relaciones tributarias y financieras entre el Estado y la Generalitat se regulan por la Constitución, el Estatuto y la Ley Orgánica prevista en el art. 157 de la Constitución.

Señalado lo anterior, ninguna vulneración de la autonomía política y financiera de la Generalitat de Cataluña supone lo establecido en el art. 6.3 de la Ley Orgánica 5/2001, pues la fijación por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas del «objetivo de estabilidad presupuestaria correspondiente a cada una de las Comunidades Autónomas» es una cuestión que por su naturaleza y alcance afecta, sin duda, a «la garantía del equilibrio económico, a través de la política económica general» [art. 2.1 b) LOFCA] y ha de ser adoptada, de acuerdo con nuestra doctrina «con carácter general y de forma homogénea para todo el sistema» (STC 31/2010, F. 130). Con ello en absoluto quiebra la posibilidad de que la Generalitat realice sus propias políticas en los ámbitos materiales de su competencia, criterio definitorio de su autonomía política, ni tampoco se pone en cuestión la suficiencia financiera ni la autonomía de gasto, que caracterizan a su autonomía financiera, aunque ambos aspectos de su autonomía deban plasmarse en los presupuestos de la Comunidad respetando el «objetivo de estabilidad presupuestaria» que fije el Consejo de Política Fiscal y Financiera, pues las decisiones de éste se sustentan, como ya hemos señalado, en las competencias del

Estado del art. 149.1.13 CE y en su potestad de coordinación financiera que limita la autonomía de la Generalitat, según prevé el art. 156.1 CE.

No puede desconocerse la diferente regulación que incorpora el artículo 16 LOEP, en tanto que en éste la competencia para establecer los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para cada Comunidad Autónoma se atribuye al Gobierno, en tanto que el artículo 6.3 de la Ley Orgánica 5/2001 sobre cuya constitucionalidad se pronunció la citada Sentencia, la atribuía al Consejo de Política Fiscal y Financiera. Sin embargo, ello no enerva la conclusión de que, según reiterada jurisprudencia constitucional a que se alude en la citada Sentencia, el establecimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, tanto de carácter general como específicos para cada Comunidad Autónoma, son de la competencia estatal al tratarse de una cuestión que por su naturaleza y alcance afecta, sin duda, a la garantía del equilibrio económico, a través de la política económica general. Sentada la competencia estatal en la materia, es decisión del legislador orgánico la forma de proceder a su articulación, que en este caso se ha arbitrado mediante la aprobación por el Gobierno, previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Por lo demás, el principal reproche que se achaca a este precepto por el Gobierno autonómico viene determinado por la ausencia de una consulta individual a cada una de las Comunidades Autónomas. De esta ausencia de consulta individual no se colige sin embargo una vulneración de su autonomía financiera, establecida como se ha señalado la competencia estatal a estos efectos y teniendo en cuenta además que las Comunidades están integradas en el Consejo de Política Fiscal y Financiera, órgano de coordinación en la materia.

No se estima pues la inconstitucionalidad del precepto.

- Artículo 20.3.

Según el Gobierno, este precepto no establece el marco de referencia en que ha de moverse el informe favorable del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para la concesión de subvenciones o la suscripción de convenios con las Comunidades Autónomas que incumplan el objetivo de estabilidad presupuestaria, por lo que queda al arbitrio del Ministerio sin condicionantes legales de ningún tipo.

El artículo 20.3 constituye una norma dirigida a la Administración estatal que afecta a su propia capacidad para conceder subvenciones o suscribir convenios con

cargo a sus propios presupuestos, por lo que no supone ninguna vulneración de la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma. El precepto no se considera por tanto inconstitucional.

3. El segundo bloque de preceptos impugnados afecta a las medidas preventivas, correctoras y coercitivas contempladas en el Capítulo IV LOEP.

Los artículos 18 a 26 LOEP establecen el conjunto de medidas que deben aplicarse en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria por parte de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales. Estas medidas se articulan en tres fases, de menor a mayor intensidad, de tal forma que sólo el incumplimiento de las medidas establecidas en una de las etapas habilitará el empleo de las previstas en la etapa posterior.

El legislador orgánico está habilitado para regular estas medidas en virtud de los apartados a) y c) del artículo 135.5 CE. Interesa señalar desde ahora que la adopción de algunas de las medidas de esta índole ya se encontraban reguladas en la legislación que la nueva Ley Orgánica ha derogado, si bien con distinta intensidad y cuya constitucionalidad fue avalada por el Tribunal Constitucional en su ya citada Sentencia 134/2011 y las posteriores a las que ya se ha hecho también referencia. Las presentes impugnaciones en cualquier caso no afectan a estas medidas declaradas constitucionales.

De este bloque se impugnan los artículos 19, 24, 25.2 y 26.

- Artículo 19.

Este precepto se considera inconstitucional por incluir un concepto jurídico indeterminado ("riesgo de incumplimiento), sin indicaciones de hecho de ningún tipo que sirvan para su determinación eficaz, que puede usar por tanto el Gobierno estatal prácticamente a su arbitrio, con escasas posibilidades de éxito en su fiscalización ante los tribunales por los sujetos afectados. De esta manera se deja en poder de la Administración del Estado nuevamente el desarrollo de los principios constitucionales que son materia reservada a la Ley orgánica.

El precepto se cuestiona pues únicamente por la introducción del concepto jurídico indeterminado "riesgo de incumplimiento" y no por la previsión en la Ley Orgánica de esta medida preventiva, que, como antes señalábamos, se encontraba recogida en el artículo 7.1 de la Ley Orgánica 5/2001, que no fue cuestionado en los diversos recursos de inconstitucionalidad presentados.

No obstante, no por el empleo de un concepto jurídico indeterminado la norma deviene inconstitucional por implicar que los actos que a su amparo de adopten incurran en arbitrariedad. En este sentido, es de observar que, como ya resaltó el Consejo de Estado en su Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica (Dictamen 164/2012, de 1 de marzo), “resulta difícil dotar de una mayor precisión al concepto jurídico indeterminado sobre el que gravita el precepto, puesto que son indefinibles a priori las innumerables circunstancias que pueden determinar la existencia de riesgo de incumplimiento”. Por ello, el propio precepto exige su motivación y la previa audiencia a la Comunidad Autónoma afectada, con lo que ésta podrá en todo caso conocer las razones en que se funda el riesgo de incumplimiento y alegar lo que al efecto estime conveniente, manteniendo su capacidad de reacción tanto en vía administrativa como en la jurisdiccional.

El precepto en consecuencia no se estima inconstitucional.

- Artículo 24.

El precepto atribuye al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas la elaboración de informes trimestrales de seguimiento de los planes económico-financieros y de los planes de reequilibrio, a los que se refieren, respectivamente, los artículos 21 y 23, con simple dación para su conocimiento al Consejo de Política Fiscal y Financiera. A estos informes se anuda, caso de que se verifique una desviación del objetivo de estabilidad en la aplicación de las medidas, la práctica de un requerimiento por el mismo Ministerio a la Administración responsable para que justifique dicha desviación, aplique las medidas o, en su caso, incluya nuevas medidas que garanticen el cumplimiento del objetivo de estabilidad. Por último, si en el informe del trimestre siguiente a aquel en que se ha efectuado el requerimiento el Ministerio verifica que persiste el incumplimiento del objetivo de estabilidad, se aplicarán las medidas coercitivas del artículo 25.

Para el Gobierno autonómico, esta regulación convierte a un órgano de la Administración estatal en supervisor, y en la práctica establece una dependencia jerárquica de las Comunidades Autónomas. De esta forma, el método empleado se desvía de los principios contenidos en el artículo 135 CE en cuanto a la participación de los órganos institucionales de coordinación a que el precepto constitucional se remite, pues queda reducida a un simple conocimiento sin ninguna participación en los criterios que figuren en los informes.

Conviene empezar señalando que el artículo 24 en este extremo se aparta de lo previsto en el artículo 23.3 de la propia LOEP, que atribuye al Consejo de Política Fiscal y Financiera la comprobación de la idoneidad de las medidas incluidas en los planes y lo habilita para efectuar requerimiento a la Comunidad Autónoma en caso de considerar que las medidas contenidas en aquéllos no garantizan la corrección del desequilibrio.

De conformidad con el artículo 24, la constatación de la desviación en la aplicación de las medidas contempladas en los planes compete al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, competente igualmente para efectuar los requerimientos. En este caso, el Consejo de Política Fiscal y Financiera carece de intervención alguna, pues el precepto dispone que tales informes les serán remitidos únicamente a efectos de su conocimiento.

El precepto con ello contradice lo dispuesto en el artículo 135.5 CE, pues éste contempla la participación del citado órgano en los procedimientos respectivos. Si tenemos en cuenta que efectivamente el artículo 24 contempla un determinado procedimiento, ha de colegirse que el artículo 135.5 impone que en el mismo participe el órgano de coordinación, exigencia que no se cumple con la simple remisión de un informe para su conocimiento, máxime cuando de los citados informes derivan importantes consecuencias para la Comunidad Autónoma afectada, puesto que habilita la aplicación de las medidas coercitivas.

El precepto por consiguiente se considera inconstitucional.

- Artículo 25.2.

Estima el Gobierno canario que la comisión de expertos a que se refiere el precepto es designada por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y, por su configuración, actúa en su nombre e insertada en su estructura jerárquica, por lo que su función supone en la legalidad y en la práctica una intervención directa sobre la autonomía financiera de la Administración afectada sin sujetarse a las garantías de procedimiento establecidas en el artículo 155 CE.

Esta medida, de carácter intervencionista, se encuentra directamente inspirada en el artículo 10.bis del Reglamento (CE) 1467/1997, en la redacción dada por el reciente Reglamento (UE) nº 1177/2011 del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, que atribuye a la Comisión la facultad de efectuar misiones de supervisión en un Estado miembro, en los términos allí establecidos.

Ahora bien, la posible existencia de tal mecanismo en el ámbito comunitario no significa que el mismo pueda extrapolarse sin más al plano interno, desconociendo en este punto en concreto la autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas. Como antes señalábamos, el establecimiento de las medidas a las que se refiere el artículo 135.5 CE no puede comportar la vulneración de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, aunque ésta pueda verse limitada en aplicación en este caso del principio de estabilidad presupuestaria.

De conformidad con el artículo 25.2, de no adoptarse por la Comunidad Autónoma las medidas previstas en el apartado 1.a) de este mismo artículo o en caso de resultar éstas insuficientes el Gobierno podrá acordar el envío, bajo la dirección del Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas, de una comisión de expertos para valorar la situación económico-presupuestaria de la Administración afectada. Esta comisión podrá solicitar y la administración correspondiente estará obligada a facilitar, cualquier dato información o antecedente respecto a las partidas de ingresos o gastos. Concluye el precepto, en lo que ahora nos interesa, que la comisión deberá presentar una propuesta de medidas que serán de obligado cumplimiento para la Administración incumplidora, con la consecuencia de que, hasta que tales medidas no hayan sido implementadas, no se podrá autorizar ninguna operación de crédito, ni la Administración correspondiente tendrá acceso a los mecanismos de financiación previstos en la propia Ley.

La comisión de expertos podrá no encontrarse orgánicamente incorporada a la estructura de la Administración General del Estado, pues incluso cabría constituir la en el marco de una relación contractual con agentes privados; pero desde luego resulta claro que funcionará "bajo su dirección". A ello habría que añadir que a esta comisión se le atribuyen relevantes funciones, pues no sólo se encuentra habilitada para recabar de la Administración correspondiente cualquier información respecto a las partidas de ingresos y gastos, sino que debe presentar una "propuesta de medidas" que, en realidad, se configura, más que como una propuesta, como un conjunto de indicaciones de carácter obligatorio y vinculante, y cuyo incumplimiento acarrea importantes consecuencias, al habilitar la aplicación de las medidas de cumplimiento forzoso del artículo 26.

Esta intervención de la comisión de expertos supone una vulneración de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. A este respecto, la Sentencia 134/2011, recogiendo su doctrina anterior, delimita el alcance de la autonomía a la

que nos referimos, señalando que *“implica la plena disponibilidad de sus ingresos sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, para poder ejercer las competencias propias y, en especial, las que se configuran como exclusivas. Ahora bien, no sería necesario insistir pero no viene mal hacerlo una vez más, en que esa libertad para establecer el plan de ingresos y gastos, en definitiva el presupuesto, no se establece constitucionalmente con carácter absoluto»* (STC 237/1992, de 15 de diciembre F. 6). En definitiva, la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, entendida en el sentido expuesto, *«no excluye, sin embargo, la existencia de controles, incluso específicos»* (STC 96/1990, de 24 de mayo, F. 14), aunque también hemos precisado que suponen una limitación inadecuada de dicha autonomía financiera *«las intervenciones que el Estado realice con rigurosos controles que no se manifiesten imprescindibles para asegurar la coordinación de la política autonómica en un determinado sector económico con programación, a nivel nacional»* (STC 201/1988, de 27 de octubre, F. 4).

En esta misma Sentencia, aunque con valor de *obiter dictum*, el Tribunal consideró que resultaría inconstitucional la sustitución de la competencia de la Comunidad Autónoma para elaborar el plan económico-financiero -que la LOEP prevé en sus artículos 21 y 23-, en el caso de que la ley examinada entonces así lo hubiera previsto.

Pues bien, la comisión de expertos que este precepto prevé puede recabar toda la información que considere necesaria respecto a las partidas de ingresos y gastos y adoptar, a la vista se entiende de sus apreciaciones sobre las mismas, lo que la LOEP denomina indebidamente “propuesta de medidas”, que, como antes señalamos, son de obligado cumplimiento. Por tanto, estas medidas tienen repercusión directa en el presupuesto de la Comunidad Autónoma e inciden así en su autonomía financiera, al afectar y decidir sobre los estados de gastos e ingresos previstos en el presupuesto. Se afecta con ello a las decisiones de la autoridad presupuestaria, en este caso la autonómica, sobre la previsión de ingresos y gastos de las diferentes partidas.

Es cierto que la intervención de esta comisión se prevé en la Ley tras el fracaso de las medidas aplicadas con anterioridad, pero cualquier medida que se adopte ha de respetar el principio de autonomía financiera, sin imponer más límites que los constitucionalmente permitidos. En este sentido, el mandato contenido en el artículo 135.5 CE para que la Ley Orgánica establezca la forma de corrección de las desviaciones producidas sobre los límites de déficit y de deuda, no puede suponer la

vulneración de otros principios también constitucionalmente reconocidos. Por ello, el precepto se considera inconstitucional

- Artículo 26.

El precepto reproduce el mecanismo previsto en el artículo 155 CE para determinados incumplimientos, si bien el Gobierno autonómico cuestiona la formulación de la Ley Orgánica, en cuanto no contempla el incumplimiento de obligaciones derivadas directamente de la Constitución o de las leyes como presupuesto de invocación del artículo 155 CE, sino el incumplimiento de sus actos aplicativos. El precepto además omite toda referencia a las garantías reaccionales que puedan tener las Comunidades Autónomas afectadas.

El artículo 26 regula la ejecución forzosa de las medidas previstas en el artículo 25 por la vía del mecanismo previsto en el artículo 155 CE. El precepto reproduce casi literalmente el contenido de este último artículo, si bien determina los supuestos específicos que pueden dar lugar a esta ejecución forzosa y que son los contemplados en el artículo 25.1, apartados a) y b) -acuerdo de indisponibilidad de créditos y constitución del depósito en el Banco de España- y en el artículo 25.2 - incumplimiento de las medidas propuestas por la comisión de expertos- e incluye la previsión de un plazo de 15 días para que el Presidente de la Comunidad Autónoma que ha sido objeto del requerimiento adopte las referidas medidas.

El procedimiento establecido en el artículo 155 CE se configura como un procedimiento excepcional dirigido a reconducir las desviaciones graves que se produzcan por el incumplimiento de las obligaciones impuestas por la Constitución o por las Leyes o por las actuaciones que atenten gravemente al interés general de España. Su interpretación por tanto ha de ser estricta para que su aplicación, que supone una restricción de la autonomía política de los sujetos afectados, esté plenamente justificada y no signifique directa o indirectamente una alteración del orden constitucional que consagra la organización territorial del Estado.

En relación con la aplicación del mecanismo previsto en el artículo 155 CE no hay jurisprudencia constitucional consolidada, existiendo un único pronunciamiento en su Sentencia 76/1983, recaída en relación con la Ley Orgánica del Proceso Autonómico, cuyo artículo 7.2 fue declarado inconstitucional (FJ 12) al estimar que el contenido del precepto encerraba una redefinición de los supuestos a los que es aplicable al artículo 155 CE, que en el caso se referían a requerimientos desatendidos o informaciones reiteradamente negadas y no a los presupuestos habilitantes

contemplados en aquel precepto. Esta doctrina no resulta aplicable en el presente caso puesto que, como antes hemos señalado, el artículo 26 LOEP determina los supuestos legales específicos que pueden dar lugar a esta ejecución forzosa.

Pues bien, partiendo de la señalada aplicación excepcional y estricta, ha de entenderse que el precepto exige un incumplimiento de obligaciones derivadas directamente de la Constitución o de las leyes. En el presente caso, puede sostenerse que formalmente tales obligaciones se encuentran recogidas en la LOEP, pues expresamente indica este artículo 26 los preceptos de la propia Ley Orgánica cuyo incumplimiento desencadena la aplicación del procedimiento extraordinario allí regulado. Los objetivos de estabilidad presupuestario se constituyen en requisito imprescindible no sólo para cumplir con las indicaciones de la Unión Europea, sino también para mantener los equilibrios generales del conjunto de la economía española. Su incumplimiento por alguna de las Administraciones que integran el Estado afectará indefectiblemente tanto al ámbito limitado de la incumplidora, como también al de todas las demás y al conjunto. El incumplimiento, efectivo y constatado, ha dado paso en este caso a una situación muy grave. Por ello, resulta totalmente conforme al fin perseguido por los artículos 135 y 155 CE el establecimiento de un procedimiento extraordinario ante el fracaso de la aplicación de las medidas preventivas o coercitivas que lo precedieron.

Por ello el precepto se considera ajustado a la Constitución.

4. Disposición Adicional segunda.

La Disposición Adicional segunda contempla un supuesto de derivación de responsabilidad hacia las Administraciones públicas y cualesquiera otras entidades del sector público por incumplimiento de normas de Derecho comunitario que se articula mediante un sistema de compensación de créditos. Como ya señalamos anteriormente, estima el Gobierno que de las sanciones contempladas en esta disposición, no restringidas materialmente al incumplimiento de obligaciones derivadas de la aplicación del principio de estabilidad presupuestaria, debe responsabilizarse la Administración que ostente la competencia material sobre la acción u omisión.

Esta disposición Adicional segunda continúa la línea marcada por la Disposición final cuarta de la Ley 17/2009 y otras disposiciones precedentes (así, el artículo 7, número 1, de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, el artículo 121 bis del texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, o el artículo 10, número 5, del texto refundido de

la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre), así como por la Ley 1/2010, de 1 de marzo, de reforma de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del comercio Minorista; la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino; la Ley 17/2011, de 5 de julio, de Seguridad alimentaria y nutrición y la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.

Basa su fundamentación el Gobierno autonómico en la jurisprudencia constitucional en materia de ejecución del Derecho comunitario, con expresa cita de la Sentencia 45/2001 y la distinción que en ella se efectúa entre la ejecución, en sí misma, y la garantía de la ejecución de las obligaciones iuscomunitarias. Al respecto, señala la citada Sentencia:

Y, a propósito, ha declarado que "la ejecución del derecho comunitario corresponde a quien materialmente ostente la competencia (...) puesto que no existe una competencia específica para la ejecución del derecho comunitario" (STC 236/1991, de 12 de diciembre, FJ 9), "a pesar de que [el art. 93 CE] necesariamente ha de dotar al Gobierno de la Nación de los instrumentos necesarios para desempeñar esa función garantista (STC 252/1988, FJ 2) articulándose la cláusula de responsabilidad por medio de una serie de poderes que permitan al Estado llevar a la práctica los compromisos adoptados" (STC 80/1993, de 8 de marzo, FJ 3). Esta función de garantía puede obligar, en supuestos de concurrencia competencial, "a articular el ejercicio de las competencias propias de uno y otras de modo tal que 'sin invadir el ámbito competencial ajeno, no obstaculicen el desempeño de las funciones que la Constitución y los Estatutos les atribuye ni echen cargas innecesarias sobre los administrados' (STC 252/1988, FJ 2)" (STC 79/1992, de 28 de mayo, FJ 1), pero "ello no quiere decir que la previsión del art. 93 CE configure por sí sola un título competencial autónomo a favor del Estado" que pueda desplazar o sustituir la competencia autonómica (STC 80/1993, de 8 de marzo, FJ 3), ni por conexión a un supremo interés nacional, ni porque se apele a una expectativa de eficacia ni, en fin, por invocación de un simple motivo de utilidad o mera conveniencia.

Ahora bien, la Disposición adicional segunda de la LOEP no incide en los aspectos señalados por la citada Sentencia, pues en ella no se contempla aspectos relativos a la ejecución del Derecho comunitario, sino un mecanismo de asignación de responsabilidades previsto para los supuestos de incumplimientos del Derecho de la

Unión Europea que tiene por finalidad hacer efectiva en el presupuesto de la Administración incumplidora la sanción impuesta por las instancias europeas y de la que, en el plano exterior, responde únicamente el Estado.

Precisamente por este motivo, el cumplimiento de la sanción y su repercusión a la Administración o Administraciones incumplidoras ha de quedar residenciado en la competencia estatal, sin que por ello puedan entenderse afectadas las competencias estatutariamente asumidas por las Comunidades Autónomas, pues no se trata del ejercicio por parte del Estado de competencias autonómicas, sino de hacer frente a las responsabilidades contraídas como Estado miembro de la Unión europea, entre las que se encuentra el cumplimiento de las sanciones impuestas.

Desde esta perspectiva, el precepto no se considera inconstitucional.

Ahora bien, sí podría plantearse su inconstitucionalidad por exceder de las materias reservadas a la Ley Orgánica por el artículo 135 CE, como también, aunque de forma tangencial, apunta el Gobierno. A este respecto es de señalar que el precepto constitucional sí habilita a la Ley Orgánica para establecer la responsabilidad de cada Administración pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, por lo que resulta constitucionalmente legítimo que se prevea la responsabilidad por el incumplimiento de las obligaciones asumidas por España frente a la Unión Europea como consecuencia de las normas comunitarias que regulan la estabilidad presupuestaria. De hecho, así lo ha establecido el propio legislador orgánico en el artículo 8.1 LOEP, dentro pues del contenido acotado por el precepto constitucional.

La Disposición Adicional Segunda sin embargo excede del marco material delimitado por el artículo 135 CE, pues se contiene en ella una derivación de responsabilidad no ligada al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria. El contenido de las Leyes Orgánicas se encuentra tasado, en este caso, por el artículo 135 citado, por lo que no sólo su regulación se encuentra reservada a la ley orgánica sino que esta Ley, como reiteradamente ha afirmado la jurisprudencia constitucional, tiene prohibido el tratamiento de materias que excedan de aquél (SSTC 5/1981, de 13 de febrero y 124/2003, entre otras).

Por este motivo la disposición se considera inconstitucional.

5. Disposición Adicional tercera.

La Disposición Adicional tercera, relativa al control de constitucionalidad, se impugna por un doble motivo. Por una parte, por constituir su primer apartado una

reiteración, innecesaria y contraria a reglas elementales de seguridad jurídica, de lo establecido en la Constitución y en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Desde otra vertiente, se impugna la prórroga automática de los presupuestos a que se refiere la norma, al considerar que la materia presupuestaria no forma parte de las competencias financieras del artículo 157.1 CE, que son las que delimitan la reserva de ley orgánica del artículo 157.3 CE, por lo que esta disposición violenta la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas y la autonomía política en atención a la competencia para regular sus instituciones de autogobierno, que es materia reservada a los Estatutos de Autonomía a tenor del artículo 147 CE. Estima el Gobierno en consecuencia que, a falta de previsión de otras medidas cautelares en el artículo 161.2 CE, la suspensión de los presupuestos impugnados sólo podrá subsanarse con la prórroga de los presupuestos del ejercicio anterior si concurren los requisitos estatutarios y legales en la Comunidad Autónoma que corresponda, sin que a tales efectos puede tener validez la determinación de la Ley Orgánica.

Por lo que se refiere al apartado primero de esta disposición se considera inconstitucional por las razones ya expresadas en relación con la anterior Disposición Adicional en relación con el contenido de la Ley orgánica, pues el régimen de recursos ante el Tribunal Constitucional excede del contenido material previsto en el artículo 135 CE.

El apartado 2 se impugna en cuanto establece la prórroga automática de los presupuestos autonómicos en los casos en que la impugnación de una Ley de Presupuestos produzca la suspensión de su vigencia por aplicación de lo previsto en el artículo 161.2 CE.

Ya hemos señalado con anterioridad la jurisprudencia constitucional relativa a los límites de la autonomía financiera de las comunidades Autónomas, que se proyectan igualmente en la materia presupuestaria. En este sentido, ha señalado el Tribunal Constitucional que una de las facetas más destacadas de esta autonomía financiera es la capacidad autonómica para elaborar y ejecutar sus propios presupuestos, lo que entraña igual competencia para decidir la estructura de su presupuesto de gastos de inversión y la ejecución de los correspondientes proyectos. No obstante, también ha reconocido que incluso en materia presupuestaria esta libertad para establecer el plan de ingresos y gastos, en definitiva, el presupuesto, no se establece constitucionalmente con carácter absoluto y ha considerado en consecuencia legítimo el establecimiento de límites presupuestarios en materias concretas, con el

doble fundamento de la competencia estatal de dirección de la actividad económica general y en el principio de coordinación con la Hacienda estatal.

También hemos señalado que en la Sentencia 134/2011 el Tribunal consideró que resultaría inconstitucional la sustitución de la competencia de la Comunidad Autónoma para elaborar el plan económico-financiero.

Esta doctrina nos podría llevar *prima facie* a la consideración de que la prórroga automática de los presupuestos vulneraría la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas al incidir, en palabras del Tribunal Constitucional, en la capacidad autonómica para elaborar y ejecutar sus propios presupuestos. Sin embargo, esta conclusión queda enervada si se tiene en cuenta que la Disposición Adicional impugnada, si bien declara la citada prórroga no impide el margen de actuación de la Comunidad Autónoma, pues expresamente deja a salvo la posibilidad de que la Comunidad apruebe una nueva Ley que derogue, modifique o sustituya las disposiciones impugnadas y suspendidas.

CONCLUSIONES

1. Por las razones expresadas en el Fundamento IV, se consideran inconstitucionales los artículos 10.3, 11.6, 12.3, 24, y 25.2, las Disposición Adicional segunda y el apartado 1 de la Disposición Adicional tercera de la Ley Orgánica 2/2012 de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

2. Los artículos 16, 20.3, 19 y 26, así como el apartado 2 de la Disposición Adicional tercera de la citada Ley se consideran conformes al orden constitucional.

VOTO PARTICULAR QUE EMITE EL EXCMO. SR. CONSEJERO BELDA QUINTANA AL QUE SE ADHIERE EL EXCMO. SR. CONSEJERO D. LAZCANO ACEDO SOBRE EL DICTAMEN 49/2013 DEL PLENO (EXP. 17/2013 RI).

1. En aplicación de lo dispuesto en el art. 17.2 de la Ley del Consejo Consultivo (LCCC), habiéndolo anunciado en la sesión de aprobación del Proyecto de Dictamen correspondiente y en base a lo entonces expuesto por quien suscribe al respecto (art. 54.2 del Reglamento de organización y funcionamiento, ROFCC), presento el presente Voto Particular en el que manifiesto razonadamente mi discrepancia del parecer mayoritario plasmado en dicho Dictamen en el asunto de referencia.

Tal discrepancia es, por lo demás, parcial, en cuanto participo de la opinión mayoritaria sobre los preceptos de la LOEP que, a partir de lo argumentado en el correspondiente Acuerdo del Consejo de Gobierno, se fundamenta en el Dictamen que procede su impugnación ante el TC mediante recurso de inconstitucionalidad. Además, comparto la opinión de no ser pertinente recurrir los arts. 20.3 y 26 de la antes citada Ley orgánica y que lo es su disposición adicional segunda sólo por la causa expresada en el Dictamen.

Por el contrario, no estoy de acuerdo en que, contra el parecer del Gobierno autonómico, no sean recurribles los arts. 16 y 19 de la LOEP y su disposición adicional tercera, punto 2, pues, por las razones que expuse en su momento, básicamente coincidentes con las recogidas en el Acuerdo gubernativo objeto del Dictamen, estimo que pueden y deben ser recurridos en orden a ser declarados nulos por el TC porque incurren en inconstitucionalidad.

2. La previsión del art. 16 plantea sin duda la problemática jurídico-constitucional que señala el Consejo de Gobierno, en cuanto que, a partir de la actuación en exclusiva de la Administración estatal, determinando objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública para cada Comunidad Autónoma, la canaria también por tanto y de modo singular, el Gobierno del Estado central, con base en tal actuación y teniendo como referencia el Acuerdo de él mismo sobre objetivos generales al respecto, decide unilateralmente y únicamente previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) dicho objetivo individualizado y obligatorio para la Comunidad Autónoma, sin determinarse no sólo el carácter, sentido y aprobación del antedicho informe, sino criterio alguno que permita justificar los términos del informe y, en todo caso, fundar tal decisión y dilucidar o cuestionar su procedencia.

Lo que supone no sólo una afectación inmotivada o no permitida constitucionalmente de la autonomía financiera y, por ende, necesaria e inevitablemente política de la Comunidad Autónoma, sino un semillero de inseguridad jurídica e indefensión para todas y cada una de las Comunidades Autónomas y, a mayor abundamiento, problemas de desigualdades entre ellas y eventual discriminación o desventajas de unas frente a otras, sin tener además la posibilidad de evitarlo o matizarlo mediante los oportunos acuerdos en el seno del CPFF.

En este sentido, es claro que la cuestión no puede resolverse, a favor de la constitucionalidad del precepto analizado, como pretende el Dictamen. No ya porque, como reconoce pero sin deducir de ello la consecuencia lógica y pertinente, no es aplicable al caso la doctrina sentada por el TC en su Sentencia 134/2011, o en otras posteriores que siguen esta línea, al referirse a preceptos de la Ley orgánica 5/2001 (art. 6.3 y 4) distintos en su objeto y solución al que ahora nos ocupa; distinción muy relevante por cuanto se cambia, decisivamente, tanto el órgano decisor de la cuestión, como el modo y términos de la decisión a adoptar, que es la fijación de objetivos individuales de estabilidad presupuestaria y deuda pública.

Pero es que, habida cuenta de tal cambio esencial de presupuesto, en absoluto se planteaban entonces los problemas antes explicitados que surgen con la modificación legal operada. Y, en este orden de cosas, no puede obviarse, congruentemente con lo razonado y con el efecto señalado, que una decisión unilateral y no limitada o controlada del Gobierno estatal, a diferencia de la adoptada en el seno y mediante el procedimiento y subsiguiente Acuerdo del CPPF, no evita, sino potencia que se produzcan tales problemas y efectos, además de no cumplirse, en este contexto, las exigencias al respecto del TC, plasmadas en la Sentencia citada, entre otras.

Así, la competencia del Estado central (arts. 133.1, 149.1.14 y 157.3 CE), en orden a incidir o delimitar las competencias financieras de las Comunidades Autónomas y, por ello, su autonomía financiera y política, se ha de desenvolver en el marco de la coordinación y la cooperación, de carácter multilateral, con todo lo que ello supone, particularmente respecto a los límites y formas de la incidencia y, más aún, imposición de deberes autonómicos. Esto es, las decisiones han de tomarse con carácter general y homogéneo, sin haber que el Estado, pese a su competencia al respecto, las adopte unilateral e incondicionadamente, de manera que es, justamente, en el CPPF donde han de proponerse, debatirse y decidirse, siendo el objetivo individualizado una cuestión, por su naturaleza y alcance, que afecta al equilibrio económico de todo el Estado y, por tanto, que debe adoptarse con carácter general y homogénea. Y con participación determinante de todas y cada una de las Comunidades Autónomas, habría que añadir.

Cuestiones todas ellas que ha de atender el legislador orgánico, contra lo sostenido en el Dictamen, sin tener la discrecionalidad que éste presume a la luz de la CE; antes bien y según se ha razonado, ocurre lo contrario, debiendo atender las exigencias al respecto del Texto constitucional en línea con lo mantenido por el TC y

sin discutir la competencia estatal al respecto. Cosa que, de acuerdo con lo indicado, no se cumple en este art. 16, que, por ello, es inconstitucional, sin que en ningún caso pueda colegirse que su cuestionada ordenación pueda fundarse en el vigente art. 135 CE.

3. La inconstitucionalidad del art. 19 se apoya en el uso, con los efectos negativos subsiguientes en seguridad jurídica y, en relación con ello y dada la materia afectada, en la autonomía financiera autonómica, del término riesgo de incumplimiento aquí utilizado, en cuanto concepto jurídico indeterminado que carece de todo criterio o indicación en orden a su determinación y, por tanto, aplicación por la Administración estatal, quedando a su absoluta discreción al respecto. Por ello, no se deja posibilidad efectiva de limitación y, subsiguientemente, defensa frente a tal uso por la Comunidad Autónoma afectada, con ulterior control por la jurisdicción competente.

La consecuencia formal de estas circunstancias es que la LOEP deja indebidamente en manos de la Administración y el Gobierno estatales el desarrollo de principios y mandatos constitucionales, recogidos en el art. 135 CE, indebidamente, por cuanto que han de serlo por ella misma, evitándose además los problemas reseñados y los efectos de ulteriores decisiones y deberes que sin duda afectan, sucesiva y crecientemente, los intereses autonómicos y la autonomía de la Comunidad Autónoma involucrada.

Vista la previsión cuestionada, dadas sus características y consecuencias de la actuación que puede iniciarse con su aplicación, en particular las eventuales así mismo aquí previstas, ha de convenirse en que, siendo asumible la medida preventiva de que se trata, cuya adecuación constitucional, como advierte correctamente el Dictamen, puede aceptarse y ya se contemplaba en la Ley 5/2001 (art. 7.1), el uso del concepto de referencia, en sus actuales términos, no es ajustado a Derecho y provoca los efectos que no son constitucionalmente válidos por su improcedente incidencia en la autonomía de la Comunidad Autónoma.

En este sentido, no pueden compartirse los argumentos del Dictamen para justificar el uso del término y, por ello, su ajuste constitucional, en línea por lo demás con lo expresado no sólo por el Consejo de Gobierno autonómico, sino, en realidad y con lo fundamental de su pronunciamiento, por el Consejo de Estado al pronunciarse sobre este punto, aun cuando se reconozca la dificultad de precisarlo. Y es que tal dificultad no es sinónima de imposibilidad y su revisión se convierte en

exigencia por la relevancia de las antedichas consecuencias y, en fin, limitación de la autonomía financiera, debiéndose haber delimitado y controlado su aplicación aun admitiendo, y seguramente con mayor razón por ello, que son múltiples las circunstancias que pueden producir riesgo de incumplimiento, dotándolas al menos de cierta objetividad o sustantividad y, por consiguiente, previéndose una medida preventiva de uso limitado, defendible y controlable.

Para lo que no basta, máxime ante toda ausencia de límite o control, con prever motivación, que será la que libremente decida la Administración estatal, cabiendo incluso utilizar tautológicamente el propio riesgo, ni la audiencia, sin elementos de juicio o defensa, de la Comunidad Autónoma afectada. Todo ello, además y sin apropiada solución en la LOEP como exige el art. 135 CE, habida cuenta de la libre decisión, en definitiva, del Gobierno estatal sobre la cuestión.

4. Por último, en lo concerniente a la disposición adicional tercera, apartado 2, cabe sostener a los fines que ahora nos ocupan, que no es relevante la diferencia entre autonomía financiera y presupuestaria, aun siendo conceptos que técnicamente puedan diferenciarse, como base para cuestionar preceptos estatales que afecten a una u otra, especialmente vista la doctrina del TC, pues la presupuestaria puede defenderse que es un aspecto, consecuencia o ambas cosas de la primera, que es la esencial.

Sin embargo, pese a que, en línea con la jurisprudencia del TC, quepa que el Estado establezca límites presupuestarios concretos, con base en los arts. 149.1.13 o 14 y 156.1 CE, no sólo han de estar plenamente motivados o justificados, sino que no pueden nunca obviar la libertad autonómica para establecer sus propios presupuestos, con sus estados de ingresos y gastos, dictando las normas que los contemplan o los mecanismos pertinentes para ello, incluso en casos excepcionales. Y ello, sin perjuicio y siendo cosa bien distinta, de que el Estado pueda impugnar la correspondiente Ley presupuestaria, con el efecto suspensivo previsto en el art. 161.2 CE.

Tal circunstancia de incompetencia y exceso respecto a la autonomía financiera y política no se subsana, como dice el Dictamen, al disponerse en el precepto la prórroga presupuestaria y, graciosamente se diría, la posibilidad de que se dicten nuevas normas autonómicas que deroguen o modifiquen las disposiciones impugnadas.

Así, el Estado carece de competencia alguna, tanto en base a los títulos antes mencionados, como, concretamente, derivado del art. 135 CE, máxime al regular la

cuestión con carácter general y sin siquiera vinculación al principio de estabilidad presupuestaria, para imponer, como consecuencia de la suspensión generada por su propia impugnación, la prórroga presupuestaria o acudir a la solución que aquí se menciona. Esto es, vinculando de este modo al legislador autonómico al respecto y sin dejarse otra solución a mayor abundamiento para resolver el problema, excediendo no sólo el ámbito del precepto constitucional citado, sino viniendo en efectivamente a sustituir, y sin margen de maniobra además, al legislador autonómico en este asunto, esencial exponente de su autonomía política.