



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES
DE CATALUNYA

**D I C T A M E N 8/2012, de 2 de juliol,
sobre la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat
pressupostària i sostenibilitat financera**

El Consell de Garanties Estatutàries, amb l'assistència del president Eliseo Aja, del conseller Pere Jover Presa, del vicepresident Joan Egea Fernández, del conseller Marc Carrillo, de la consellera Antonia Agulló Agüero, del conseller secretari Jaume Vernet Llobet, i dels consellers Enric Fossas Espadaler i Àlex Bas Vilafranca, ha acordat emetre el següent

D I C T A M E N

Sol·licitat per més d'una desena part dels diputats del Parlament de Catalunya, del Grup Parlamentari Socialista, sobre la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera (BOE núm. 103, de 30 d'abril de 2012).

ANTECEDENTS

1. El dia 5 de juny de 2012 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit de la presidenta del Parlament de Catalunya, de la mateixa data (Reg. núm. 2361), pel qual es comunicava al Consell l'admissió interna, per part de la Mesa del Parlament, de la sol·licitud de dictamen presentada el 4 de juny de 2012, a instància del senyor Miquel Iceta i Llorens i 13 diputats més, del Grup Parlamentari Socialista, en relació amb la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, d'acord amb allò que preveuen els articles 16.2.a i 23.f de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries.

Els sol·licitants demanen d'aquest Consell el dictamen, atès el seu caràcter preceptiu, segons l'article 76.3 EAC, per al cas que el Parlament acordés interposar un recurs d'inconstitucionalitat contra aquesta disposició.

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 7 de juny de 2012, després d'examinar la legitimació i el contingut de la sol·licitud de dictamen, la va admetre a tràmit i es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent. A continuació, es va designar ponent el conseller Pere Jover Presa.

Així mateix, d'acord amb l'article 25, apartats 4 i 5, de la seva Llei reguladora, el Consell va acordar adreçar-se als sol·licitants, als altres grups parlamentaris i també al Govern, a fi de demanar-los la informació i la documentació complementàries de què disposessin amb relació a la matèria sotmesa a dictamen.

3. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació, es va fixar com a data per a la votació i per a l'aprovació del Dictamen el dia 2 de juliol de 2012.

FONAMENTS JURÍDICS

Primer. L'objecte del Dictamen

D'acord amb el que s'ha exposat en els antecedents, els diputats sol·licitants demanen el parer d'aquest Consell, de forma preceptiva i prèviament a la interposició de recurs d'inconstitucionalitat pel Parlament davant el Tribunal Constitucional (art. 16.2.a i 23.f LCGE), sobre la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera (en endavant, LOEP).

Per tal de delimitar adequadament l'objecte del Dictamen, és adient efectuar alguna observació respecte de la identificació dels preceptes qüestionats que conté l'escrit de petició. La primera indicació no al·ludeix a cap precepte en concret, sinó que conté una motivació genèrica, que sembla referida al conjunt de la Llei orgànica objecte del Dictamen: «Per possible vulneració dels Principis d'Autonomia i Coordinació financera al llarg de tot el text (Article 201 EAC)». Tanmateix, la motivació que seguidament l'acompanya se cenyeix només al contingut del capítol IV (és a dir, els art. 18 a 26 LOEP) quan argumenta la possible vulneració de l'autonomia financera en el paràgraf que inicia amb la frase «Tot aquest capítol no només pot suposar una vulneració a l'autonomia financera sinó també a la coordinació de les relacions d'ordre tributari i financer entre l'Estat i la Generalitat». Per tant, entenem que, en la mesura que solament els preceptes citats van

acompanyats d'una motivació que es pugui considerar suficient, són aquests els que susciten els dubtes de constitucionalitat rellevants per als sol·licitants de dictamen. Conseqüentment, limitarem el nostre examen, pel que fa a aquesta primera part de la sol·licitud, als articles 18 a 26, que integren l'esmentat capítol IV.

La segona identificació, molt més concreta, es refereix expressament als articles 12 i 32 LOEP, per la qual cosa no planteja cap problema quant a la seva determinació.

D'acord amb tot això, descriurem en primer lloc el contingut de la LOEP i el context normatiu en què s'integra, especialment pel que fa als preceptes sol·licitats; a continuació exposarem els motius al·legats pels sol·licitants per fonamentar els seus dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat; i, a l'últim, acabarem aquest fonament jurídic explicitant l'estructura del nostre Dictamen.

1. La LOEP, objecte d'aquest Dictamen, es va aprovar per mandat del nou article 135 CE, introduït a conseqüència de la reforma constitucional aprovada per les Corts Generals en les sessions plenàries del Congrés dels Diputats de 2 de setembre i del Senat de 7 de setembre de 2011 (BOE núm. 233, de 27 de setembre de 2011). Aquesta modificació, com afirma l'exposició de motius, vol garantir el principi d'estabilitat pressupostària per reforçar, així, l'obligació d'Espanya amb el Pacte d'Estabilitat i Creixement de la Unió Europea (d'ara endavant, PEC).

La disposició final primera LOEP únicament invoca com a títol competencial l'esmentat article 135 CE ja que, si bé l'avantprojecte incloïa la invocació de l'article 149.1.13 i .14 CE, aquesta referència va desaparèixer després del Dictamen del Consell d'Estat d'1 de març de 2012, que va considerar que l'article 135 CE donava plena cobertura a la Llei i que els esmentats títols no

eren necessaris ni adequats, ja que només permeten la normativa bàsica i la coordinació, mentre que l'avantprojecte contenia únicament mandats d'aplicació directa, sense cap possibilitat de desenvolupament legislatiu per part de les comunitats autònomes. La Llei que dictaminem ha estat aprovada com a orgànica en la seva totalitat, i s'aplica a tot el sector públic, encara que en aquestes línies només tractarem la seva afectació a les comunitats autònomes i, molt particularment, en les matèries a les quals es refereix la sol·licitud de dictamen.

La LOEP ha derogat les dues lleis que, des de l'any 2001, constituïen la legislació estatal vigent en la matèria. D'una banda, la Llei general d'estabilitat pressupostària, aprovada inicialment com a Llei 18/2001, de 12 de desembre, i que, després de successives reformes i una refosa, havia estat novament reformada per la Llei 39/2010, de 22 de desembre, i pel Reial decret Llei 8/2011, d'1 de juliol. De l'altra, la Llei orgànica 5/2001, de 13 de desembre, complementària de la Llei general d'estabilitat pressupostària, que va ser reformada principalment per la Llei orgànica 3/2006, de 26 de maig, i amb la qual es pretenia donar resposta a la realitat autonòmica del nostre Estat.

Entre altres finalitats, persegueix adaptar la legislació interna als darrers canvis operats en l'ordenament europeu, com veurem en el fonament jurídic següent. Així mateix, al preàmbul es llegeix que la Llei «dóna compliment al Tractat d'Estabilitat, Coordinació i Governança a la Unió Econòmica i Monetària, de 2 de març de 2012». Quant a això, cal recordar que aquest Tractat no entrarà en vigor fins a l'1 de gener de 2013 i només en el cas que l'hagin ratificat almenys dotze estats contractants que tinguin l'euro com a moneda.

La regulació incorporada per assolir aquestes finalitats s'articula de la manera següent:

A) Encara que a l'article 135 CE el principi d'estabilitat pressupostària és configurat com un concepte global, en el seu doble vessant de limitació del dèficit estructural i del volum de deute públic, la LOEP utilitza una terminologia diferent: identifica estabilitat pressupostària amb situació d'equilibri o superàvit estructural, confereix entitat pròpia i diferenciada a la limitació del volum de deute públic com a instrumentació del principi de «sostenibilitat financera», i afegeix un concepte, la «regla de despesa», que no està previst expressament a l'article 135 CE.

En primer lloc, l'estabilitat pressupostària es defineix a l'article 3 LOEP com una «situació d'equilibri o superàvit estructural», i posteriorment l'article 11, que regula la instrumentació d'aquest principi, afegeix que «[c]ap Administració pública pot incórrer en dèficit estructural, definit com a dèficit ajustat del cicle, net de mesures excepcionals i temporals». Això no obstant, en determinats casos es pot admetre una situació de dèficit, ja sigui per aplicació de reformes estructurals o a conseqüència de situacions absolutament excepcionals (art. 11.2 i .3 LOEP), encara que això obligui a l'elaboració d'un pla de reequilibri.

En segon lloc, la limitació del volum de deute públic es regula a l'article 13 LOEP com a instrumentació del principi de «sostenibilitat financera», definida a l'article 4 LOEP com «la capacitat per finançar compromisos de despesa presents i futurs dins dels límits de dèficit i deute públic, de conformitat amb el que estableix aquesta Llei i la normativa europea». Segons l'esmentat article 13, el volum de deute públic per al conjunt de les administracions públiques en cap cas no pot superar el 60% del PIB de l'economia espanyola en termes nominals, o el que estableixi la Unió Europea. Aquest volum ha de ser distribuït entre l'Administració central, el conjunt de les comunitats autònomes i el de les corporacions locals segons els percentatges establerts a l'article 13.1.

Finalment, la LOEP incorpora a l'article 12 la regla de despesa, segons la qual l'Administració central, les comunitats autònomes i les corporacions locals no podran incloure en els seus pressupostos un increment de la despesa computable que superi la taxa de referència del creixement del PIB de l'economia espanyola a mitjà termini, calculada pel Ministeri d'Economia i Competitivitat seguint la metodologia utilitzada per la Comissió Europea en aplicació de la seva normativa. Només s'admetrà un increment superior si s'han produït canvis normatius que comportin augments permanents de la recaptació.

A més, quan l'Estat, una comunitat autònoma o una corporació local (no així la Seguretat Social) experimentin superàvit en els seus comptes, l'hauran de dedicar, necessàriament, a reduir l'endeutament net, i això amb independència que compleixin o no qualsevol dels objectius d'estabilitat i de deute públic, i la regla de despesa (art. 32 LOEP).

Els límits de dèficit estructural i de deute públic presents als articles 11 i 13 LOEP s'aplicaran íntegrament a partir de l'any 2020, i s'estableix a l'efecte un procés transitori, que es regula a la disposició transitòria primera. En canvi, la regla de despesa, així com el mandat de l'article 32, són d'aplicació directa i immediata.

B) Per assolir aquests objectius, la LOEP estableix un ampli ventall de mecanismes preventius, correctius i coercitius. En tot el procés d'implementació d'aquestes mesures s'ha previst la participació en diversos graus del Consell de Política Fiscal i Financera de les Comunitats Autònomes (en endavant, CPFF).

Així, durant el primer semestre de cada exercici, el Govern estatal haurà de fixar els objectius d'estabilitat pressupostària i de deute públic que, després

de l'informe del CPFF, seran sotmesos a l'aprovació del Congrés dels Diputats i del Senat, i als quals s'haurà d'ajustar l'elaboració de tots els pressupostos de les administracions públiques (art. 15.7 LOEP).

Posteriorment, i d'acord amb aquesta proposta general, el Govern haurà d'establir els objectius d'estabilitat pressupostària i de deute públic de forma individualitzada per a cada comunitat autònoma, amb l'informe previ del CPFF (art. 16 LOEP). A partir d'aquest moment, les comunitats autònomes elaboraran els seus projectes de pressupostos, les línies fonamentals dels quals hauran de ser comunicades al Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques, que les examinarà i n'efectuarà les possibles recomanacions. També s'han previst informes anuals del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques sobre el compliment en l'exercici anterior i sobre el grau de compliment en l'exercici corrent, entre altres qüestions (art. 17 LOEP).

C) Les mesures preventives, correctives i coercitives s'encaminen a garantir que l'elaboració i l'execució dels pressupostos s'ajustin als objectius establerts i compleixin la regla de despesa.

Les primeres inclouen advertiments sobre el risc d'incompliment (art. 19 LOEP) i, en casos determinats, la prohibició d'operacions d'endeutament que no siguin les de tresoreria (art. 18.2 LOEP).

Les mesures correctives (art. 20 LOEP) s'apliquen quan s'observa l'incompliment dels límits establerts i de la regla de despesa, i comporten l'aprovació i l'aplicació d'un pla economicofinancer (art. 21 LOEP) o, si és el cas, d'un pla de reequilibri (art. 22 LOEP). En el cas de les comunitats autònomes, el pla economicofinancer és elaborat per la comunitat autònoma afectada i remès al CPFF perquè el comprovi (art. 23.3 LOEP). El Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques duu a terme un seguiment de l'execució d'aquests plans mitjançant informes trimestrals (art. 24 LOEP).

Finalment, si la comunitat autònoma afectada no presenta el pla economicofinancer o el pla de reequilibri, o si aquests són rebutjats pel CPFF o no es compleixen (art. 23.3 i 25.1 LOEP), s'apliquen les mesures coercitives, que inclouen: l'aprovació per la comunitat autònoma, en el termini de 15 dies, de la no-disponibilitat dels crèdits que garanteixi el compliment de l'objectiu establert; l'exercici per l'Estat de les competències normatives de la comunitat autònoma en relació amb els tributs cedits; i la constitució d'un dipòsit amb interessos al Banc d'Espanya, d'una quantitat equivalent al 0,2% del seu PIB. En cas que aquestes mesures no siguin aplicades o resultin insuficients, el Govern de l'Estat pot enviar a la comunitat incomplidora una comissió d'experts amb plena autoritat per examinar qualsevol dada referent a les partides pressupostàries i per proposar mesures de compliment obligatori (art. 25.2 LOEP).

Si les mesures exposades no són adoptades per la comunitat autònoma, el Govern de l'Estat ha de posar en marxa les mesures estatals de compliment forçós, de conformitat amb el que preveu l'article 155 CE (art. 26 LOEP). A aquest efecte, si és el cas, podrà donar instruccions a totes les autoritats de la comunitat autònoma afectada.

2. Els sol·licitants fonamenten els seus dubtes, de manera general, en la possible vulneració dels principis d'autonomia i coordinació financera previstos a l'article 201 EAC, així com en la manca d'adequació i proporcionalitat de la intervenció estatal exercida ex article 135 CE. Segons els sol·licitants, el legislador estatal, emparant-se en el principi d'estabilitat pressupostària, «no ha tingut en compte, ni l'autonomia financera amb què es regeixen les comunitats autònomes, ni la tradició de coordinació i cooperació que s'ha vingut forjant en els darrers anys entre l'Estat i les comunitats autònomes, a través del Consell de Política Fiscal i Financera».

Pel que fa a la segona part de la petició, sobre els articles 12 i 32 LOEP, els sol·licitants adverteixen que l'article 135 CE no conté cap referència a la regla de despesa ni tampoc a la utilització del superàvit, ja que l'esmentat precepte constitucional «deixa clar que les mesures correctores es refereixen exclusivament a "les desviacions que sobre un i altre (límits del dèficit i del deute) poguessin produir-se"». A més a més, ambdues exigències s'apliquen fins i tot en el supòsit que els augments de despesa no comportin «més dèficit o endeutament autoritzat», per la qual cosa la Llei «podria estar excedint-se més enllà del mandat constitucional de l'article 135 de la Constitució».

3. Per donar resposta adequada a aquests dubtes, estructurarem aquest Dictamen de la manera descrita a continuació.

Exposarem, en primer lloc, en el fonament jurídic segon, l'abast i el contingut de l'autonomia financera de la Generalitat, especialment en les qüestions que resulten directament afectades per l'objecte d'aquest Dictamen, així com el marc comunitari i constitucional en què s'integra, amb especial atenció al contingut del nou article 135 CE.

El fonament jurídic tercer es dedicarà a examinar els dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat plantejats en relació amb els articles 18 a 26 (capítol IV), aplicant el paràmetre de constitucionalitat exposat anteriorment.

Finalment, en el fonament jurídic quart, durem a terme una operació idèntica respecte dels articles 12 i 32 LOEP.

Segon. L'autonomia financera de la Generalitat. Marc constitucional i estatutari

1. L'article 156.1 CE garanteix l'autonomia financera de les comunitats autònomes «per a acomplir i exercir les seves competències d'acord amb els principis de coordinació amb la Hisenda estatal i de solidaritat entre tots els espanyols». Per la seva banda, l'article 201.2 EAC estableix que «[e]l finançament de la Generalitat es regeix pels principis d'autonomia financera, coordinació, solidaritat i transparència en les relacions fiscals i financeres entre les administracions públiques, i també pels principis de suficiència de recursos, responsabilitat fiscal, equitat i lleialtat institucional entre les esmentades administracions». Amb referència a aquest concepte constitucional, també cal tenir en compte allò que disposa la llei orgànica a què es remet l'article 157.3 CE (la Llei orgànica 8/1980, de 22 de setembre, de finançament de les comunitats autònomes; d'ara endavant, LOFCA).

La jurisprudència constitucional ha elaborat una consolidada doctrina sobre l'abast i el contingut de l'autonomia financera, que exposarem sintèticament a continuació, sens perjudici del que direm més endavant sobre la possible modulació derivada de l'article 135 CE. En concret, són especialment rellevants, als efectes del nostre pronunciament, les Sentències 13/1992, de 6 de febrer; 13/2007, de 18 de gener; 134/2011, de 20 de juliol (en la mesura que es refereix a l'exigència d'estabilitat pressupostària com a límit a l'autonomia financera); 204/2011, de 15 de desembre, i, amb referència a Catalunya, la STC 31/2010, de 28 de juny.

A) Tal com es desprèn del mateix text constitucional, l'autonomia financera apareix directament connectada amb l'autonomia política, fins al punt que és, fonamentalment, un instrument indispensable per al seu exercici. En aquest sentit, molt recentment, el Tribunal Constitucional, a la STC 32/2012, de 15 de març (FJ 7), ha recordat que «la autonomía financiera reconocida a

las Comunidades Autónomas exige ciertamente la disposición de los medios financieros precisos para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, sus competencias propias y, al cabo, permitir el ejercicio de la autonomía política constitucionalmente reconocida en los arts. 137 y 156 CE». Ara bé, aquest principi de suficiència financera no és «un valor absoluto, sino que tiene también lógicamente sus propios límites y, en primer lugar, el que deriva de la propia naturaleza de las cosas, de forma que “dicha suficiencia debe quedar enmarcada, como concepto relativo que es, en el marco de las posibilidades reales del sistema financiero del Estado en su conjunto” (STC 13/2007, de 18 de enero, FJ 5)».

En efecte, no té sentit gaudir de la titularitat de les competències que determinen el *quantum* de l'autonomia política si no es disposa dels mitjans materials per exercir-les.

B) L'autonomia financera, doncs, opera en el doble vessant dels ingressos i de les despeses, encara que no ho fa amb la mateixa intensitat en ambdós casos. Sabem que la construcció de l'Estat autonòmic i el particular sistema de finançament que es va imposar inicialment, lligat a la valoració dels traspassos de competències, han estat els responsables que encara avui aquesta autonomia tingui més límits en l'àmbit de la determinació dels ingressos que en el de les despeses, en el qual assoleix la màxima virtualitat. La STC 13/1992, de 6 de febrer, insistia en aquesta qüestió, en recordar que «su capacidad para disponer libremente de sus recursos financieros, asignándolos a los fines mediante programas de gasto elaborados según sus propias prioridades [...] adquiere un papel capital en la realización efectiva de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas reconocida por la Constitución». I hi afegia, taxativament: «[l]as Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera (de gasto) en la medida en que puedan elegir y realizar sus propios objetivos políticos, administrativos, sociales o económicos» (FJ 7). Sobre l'abast, en aquest vessant de la despesa, del

principi d'autonomia financera, s'ha pronunciat aquest Consell recentment, en el DCGE 7/2012, de 8 de juny (FJ 4), considerant que implica la disponibilitat de la despesa pública pel que fa a la fixació de la seva destinació i orientació, però també la seva quantificació i distribució dins del marc de les seves competències, respectant la limitació de coordinació amb la hisenda de l'Estat.

No obstant això, aquesta situació ha experimentat canvis importants a conseqüència de les modificacions produïdes en el sistema de finançament, i molt particularment per l'ampliació de la fórmula de cessió dels tributs estatals a les comunitats autònomes.

C) L'autonomia financera comprèn l'autonomia normativa, entesa com la capacitat per exercir la potestat legislativa i reglamentària en les matèries sobre les quals té competència cada comunitat autònoma. En l'àmbit dels ingressos, aquesta capacitat és plena pel que fa als tributs propis i, en canvi, és més limitada respecte als tributs estatals cedits (art. 203 EAC). En tot cas, l'article 203.2 EAC inclou dins d'aquesta capacitat normativa la participació en la fixació del tipus impositiu, en les exempcions, en les reduccions i les bonificacions sobre la base imposable, i en les deduccions sobre la quota.

L'atribució de potestats normatives sobre els tributs cedits ha comportat un canvi substancial sobre l'autonomia financera en el seu vessant dels ingressos, com recordava la recent STC 204/2011, de 15 de desembre, en afirmar que:

«[E]n la actualidad los tributos cedidos tienen una importancia central como recurso que, además de garantizar determinados rendimientos a las Comunidades Autónomas, les permite modular el montante final de su financiación mediante el ejercicio de competencias normativas en el marco de lo dispuesto en las correspondientes leyes de cesión de tributos. De esta

manera, el sistema permite en la actualidad que las Comunidades Autónomas puedan, por sí mismas, incrementar sustancialmente los recursos con los que han de financiarse.» (FJ 8)

En el procediment d'atribució dels tributs cedits a les comunitats autònomes intervenen quatre normes: l'Estatut; la LOFCA; la llei que, entre altres aspectes, estableix les condicions generals de la cessió de tributs, i una darrera llei que concreta la cessió per a cada comunitat autònoma. Aquesta llei, que s'ha dictat com a llei marc de les previstes a l'article 150.1 CE, és substancial per determinar les facultats legislatives autonòmiques en la matèria, com veurem més endavant. I, en el cas de Catalunya, s'ha de tramitar (i, entenem, modificar) d'acord amb el que disposa l'article 210.2.a EAC i seguint el procediment establert en el paràgraf final de la disposició addicional setena EAC, declarat expressament conforme a la Constitució per l'esmentada Sentència 31/2010 (FJ 136). Tot això, sens perjudici que la decisió última de la seva elaboració i aprovació correspongui a les Corts Generals.

D) Tot el que hem dit significa, òbviament, que l'autonomia financera de les comunitats autònomes està sotmesa als límits previstos a l'article 156.1 CE, així com als establerts en altres preceptes constitucionals, com ara l'article 157.2 CE (prohibició de mesures tributàries sobre béns situats fora del seu territori o que suposin un obstacle a la lliure circulació de mercaderies i serveis). Entre aquests límits cal destacar, en relació amb l'objecte del present Dictamen, el principi de la coordinació amb la hisenda estatal.

La regulació de la funció de coordinació està expressament reservada al legislador orgànic (art. 157.3 CE). La LOFCA l'ha regulada creant un instrument específic per al seu exercici, que és el CPFF, com a òrgan de consulta i de coordinació de l'Estat i de les comunitats autònomes en l'àmbit fiscal i financer, i ha determinat la seva composició i atribucions (art. 3). El

CPFF s'ha convertit en una peça clau d'aquest sistema de coordinació, però no per això exclou la presència i les funcions d'òrgans bilaterals, com és la Comissió Mixta d'Afers Econòmics i Fiscals Estat-Generalitat, la composició i les funcions de la qual són regulades a l'article 210 EAC. Sobre la formalització estatutària d'aquesta Comissió es va pronunciar la STC 31/2010, declarant la constitucionalitat si s'interpreta que la seva intervenció no exclou ni limita la capacitat dels mecanismes multilaterals en matèria de finançament autonòmic (FJ 135).

L'abast i el contingut d'aquesta funció de coordinació amb la hisenda estatal, en l'àmbit concret que ens interessa a l'efecte del nostre Dictamen, han estat àmpliament tractats a les recents sentències que han resolt els recursos d'inconstitucionalitat interposats contra les anteriors lleis d'estabilitat pressupostària, i molt particularment a la STC 134/2011, que és un referent imprescindible en aquesta matèria. La Sentència també es va pronunciar sobre la connexió existent entre la regulació de l'estabilitat pressupostària i determinats títols competencials de l'Estat, en particular el previst a l'article 149.1.13 CE, qüestió que examinarem més detingudament en els fonaments jurídics tercer i quart.

2. El bloc constitucional i estatutari en l'àmbit que ens ocupa ha estat afectat substancialment per les modificacions experimentades durant els últims temps pel dret de la Unió Europea i, en relació directa amb aquestes, per la recent reforma de l'article 135 CE.

Les modificacions indicades es van iniciar amb la reforma del PEC aprovada pel Consell Europeu de 22 i 23 de març de 2005, que va flexibilitzar algunes obligacions dels estats membres. Així mateix, es va introduir el criteri relatiu a les circumstàncies excepcionals alienes a la voluntat de l'estat membre afectat o que fossin conseqüència d'una greu recessió econòmica. També es

va establir que es fixaria un objectiu pressupostari a mitjà termini específic per a cada estat dins d'un marge entre l'1% del PIB i l'equilibri o superàvit.

Posteriorment, i ja en el context de la greu crisi que afecta les economies dels estats membres, s'ha dut a terme una nova reforma, molt més profunda. El seu origen va ser l'anomenat *Pacte per l'Euro Plus*, decidit en la reunió de caps d'estat i de govern d'11 de març de 2011 i aprovat formalment pel Consell Europeu de 25 de març, que va comportar, al seu torn, canvis importants en el dret derivat. Aquests canvis es van traduir en l'aprovació, la tardor de 2011, de l'anomenat *Six Pack*, integrat per una directiva i cinc reglaments.

Entre aquests, destaquen el Reglament (UE) 1175/2011, del Parlament Europeu i del Consell, de 16 de novembre de 2011, relatiu al reforçament de la supervisió de les situacions pressupostàries i a la supervisió i coordinació de les polítiques econòmiques, que reforma el Reglament (CE) 1466/97, més conegut com a «Reglament de supervisió», i regula substancialment el vessant preventiu del PEC; el Reglament (UE) 1177/2011, del Consell, de 8 de novembre de 2011, relatiu a l'acceleració i clarificació del procediment de dèficit excessiu, que modifica el Reglament (CE) 1467/97 i en regula el vessant correctiu, i, finalment, el Reglament (UE) 1173/2011, del Parlament Europeu i del Consell, de 16 de novembre de 2011, sobre l'execució efectiva de la supervisió pressupostària a la zona de l'euro, que conté les sancions financeres aplicables tant al vessant preventiu com al correctiu. És especialment rellevant per a l'objecte del nostre Dictamen el Reglament 1175/2011, que introdueix el que inicialment es va denominar *principi de política fiscal prudent* com a criteri de limitació de l'increment de la despesa pressupostària, directament relacionat amb la regla de despesa continguda en la Llei orgànica que ara es dictamina.

L'últim episodi d'aquest procés ha estat l'adopció del nou Tractat sobre estabilitat, coordinació i governança a la Unió Econòmica i Monetària, adoptat pel Consell Europeu en el marc de l'anomenada *cooperació reforçada* i finalment aprovat el 2 de març de 2012, que encara no ha entrat en vigor. Aquest Tractat ha previst l'obligació dels estats membres d'incorporar en el seu dret intern les regles sobre el dèficit i el deute mitjançant normes de rang constitucional o equivalent (art. 3.2), així com la possibilitat de demandar davant del Tribunal de Justícia aquells que no ho facin (art. 8.1).

El Tractat exigeix una situació pressupostària d'«equilibri o superàvit» de les administracions públiques a cada part contractant, que es considera que s'ha complert si el seu saldo estructural assoleix l'objectiu nacional específic a mitjà termini, definit en el PEC revisat, amb un límit inferior de dèficit estructural del 0,5% del PIB a preus de mercat. Així mateix, també estableix que «los avances hacia el objetivo a medio plazo y su observancia serán objeto de una evaluación global que tome como referencia el saldo estructural e incluya un análisis del gasto excluidas las medidas discrecionales relativas a los ingresos, en consonancia con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento revisado» (art. 3.1.a i b, respectivament).

Les desviacions significatives de l'objectiu a mitjà termini o de la senda d'ajustament cap a l'esmentat objectiu produiran l'activació automàtica d'un mecanisme corrector que inclourà l'obligació de la part contractant de què es tracti d'aplicar mesures per corregir les desviacions en un termini de temps determinat (art. 3.1.c). A aquest efecte, el «saldo estructural anual» es defineix com el «saldo anual ajustado en función del ciclo, una vez excluidas las medidas puntuales y de carácter temporal» (art. 3.3.a). El Tractat preveu també l'obligació de reduir la proporció entre el volum de deute públic i el PIB «a un ritmo medio de una veinteava parte al año como referencia», d'acord amb l'article 2 del Reglament (CE) 1467/97, modificat pel Reglament (UE) 1177/2011, quan l'esmentada proporció superi el 60% del PIB (art. 4).

3. Finalment, analitzarem la modificació més significativa de les que hem esmentat abans: la que resulta de la recent reforma de l'article 135 CE. En aquesta tasca ens haurem d'enfrontar, no només amb la dificultat que presenta la determinació d'alguns conceptes que aquest precepte utilitza, sinó també amb el fet que la seva recentíssima aprovació obliga a un examen que pràcticament no té punts de referència, ja que en el moment actual no disposem de jurisprudència constitucional que hi sigui directament aplicable, amb alguna excepció poc rellevant a què farem al·lusió posteriorment.

A) D'entrada, volem fer una consideració que, si bé és òbvia, ens sembla necessària. El nou article 135 CE disposa del màxim rang jeràrquic possible en el nostre ordenament, i vincula plenament tots els poders públics. Una recent doctrina del Tribunal Constitucional ho acaba de recordar, encara que únicament com a *obiter dictum*: «Estamos, pues, 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 disponibilidad —de la competencia— del Estado y de las Comunidades Autónomas» (STC 157/2011, de 18 d'octubre, FJ 3, i 198/2011, de 13 de desembre, FJ 4). Tanmateix, això no significa que aquest nou article hagi desplaçat o privat d'eficàcia altres preceptes de la Constitució, en particular els que examínem en l'apartat 1 d'aquest fonament jurídic. Tots els preceptes constitucionals tenen la mateixa jerarquia normativa, per la qual cosa els dubtes que puguin aparèixer sobre la relació de l'article 135 CE amb d'altres de la nostra Constitució s'hauran de resoldre mitjançant les regles d'interpretació aplicables en cada cas, en particular la interpretació sistemàtica.

B) L'article 135 CE, seguint la línia iniciada per altres constitucions europees com ara l'alemanya, l'austríaca i la francesa, ha constitucionalitzat el principi

d'estabilitat pressupostària. És aquí on rau la seva novetat, ja que aquest principi ja havia estat introduït en el nostre ordenament a través d'altres instruments, i ja era vigent d'acord amb l'esmentada legislació estatal sobre la matèria, la legitimitat de la qual ha estat avalada recentment pel Tribunal Constitucional. Així ho va declarar la STC 157/2011, en què es va afirmar que aquesta consagració constitucional «corroborada la competencia del Estado en esta materia, que ya había declarado este Tribunal aplicando el art. 149.1, 13 y 14, por un lado, y 11 y 18, por otro» (FJ 3). A més, aquesta mateixa legislació havia imposat límits al dèficit i al deute públic en termes fins i tot més exigents que els derivats de l'ordenament comunitari, que en tot cas era d'aplicació directa. I en relació amb la reserva de llei per a l'emissió de deute públic prevista a l'article 135.1 CE, cal recordar que molts estatuts d'autonomia o lleis financeres autonòmiques ja contenien aquesta previsió. Per la seva banda, la LOFCA ja sotmetia l'emissió de deute públic per part de les comunitats autònomes a l'autorització estatal.

El canvi radica, doncs, en el fet que l'exigència d'estabilitat pressupostària ja no és quelcom que depengui de la lliure decisió del legislador, com succeïa fins ara (amb l'excepció dels requeriments establerts a l'ordenament comunitari), sinó que és vinculant i indisponible per a tots els poders públics. I, a més a més, en la mesura que afecti l'autonomia financera de les comunitats autònomes, la seva exigència no necessitarà la invocació de títols competencials específics, com els reconeguts a l'article 149.1.13 i .14 CE. Ara bé, tal com recorda la doctrina constitucional abans citada, aquesta exigència només afecta el sentit orientador de l'estabilitat pressupostària, ja que «[c]uestión distinta es la de su desarrollo, pues aquel sentido principal admite diversas formulaciones, de modo que será ese desarrollo el que perfilará su contenido» (STC 157/2011, FJ 3, i 198/2011, FJ 4, ja citades).

C) Algunes de les previsions contingudes a l'article 135 CE són d'aplicació directa i immediata. Fonamentalment són dues: d'una banda, la prioritat

absoluta que tindrà el pagament dels crèdits destinats a satisfer els interessos i el capital del deute públic, i la inclusió automàtica a l'estat de despeses dels pressupostos dels esmentats crèdits, que no podran ser objecte d'esmena o modificació; i, de l'altra, l'extensió expressa a les comunitats autònomes de la reserva de llei per a l'emissió de deute públic o la contracció de crèdit, regla que s'imposa de manera absoluta independentment de la seva regulació autonòmica, estatutària o legal.

D) Pel que fa a la resta de previsions, l'article 135 CE remet a llei orgànica per al seu desenvolupament i concreció, a vegades mitjançant clàusules obertes, i, en altres ocasions, utilitzant criteris més precisos.

Així, ja d'entrada, i de manera diferent de com es va fer a la reforma constitucional alemanya, l'article 135 CE remet al legislador orgànic la fixació del dèficit estructural màxim permès a l'Estat i a les comunitats autònomes en relació amb el seu PIB, sense més precisió que el límit de dèficit exigint no superi els marges que estableixi la Unió Europea per als estats membres. D'acord amb el sentit literal del nou precepte constitucional, es permet un cert nivell de dèficit, ja que només s'imposa l'exigència absoluta d'equilibri o de superàvit a les corporacions locals.

Més rellevants als efectes del nostre Dictamen són altres remissions que fa l'article 135 CE, que comentem seguidament.

La més genèrica de totes és la que apareix a l'apartat 5, en el seu incís inicial, quan diu: «Una llei orgànica desenvoluparà els principis a què es refereix aquest article», malgrat que el mateix article 135 CE només qualifica com a principi, a l'apartat 1, el d'estabilitat pressupostària. Aquest principi, que fins aquell moment estava definit a l'article 3 de la Llei general d'estabilitat pressupostària, es presenta directament lligat, tant en aquest darrer precepte com en l'article 3.2 LOEP, amb la consecució de l'equilibri o

del superàvit. El problema es podria presentar, a parer nostre, si el legislador orgànic anés més enllà d'aquesta definició i pretengués incloure, com a desenvolupament de l'article 135 CE, obligacions que no presenten relació directa amb el contingut material d'aquest precepte constitucional.

El mateix s'ha de dir de dues previsions contingudes a les lletres *a* i *c* de l'article 135.5 CE, relatives, la primera, a «la manera i el termini de correcció de les desviacions que sobre l'un i l'altre puguin produir-se» (referint-se al dèficit i al volum de deute), i la segona, a «[l]a responsabilitat de cada administració pública en cas d'incompliment dels objectius d'estabilitat pressupostària».

En canvi, no sembla que presenti problemes excessius la remissió continguda a l'incís inicial d'aquest mateix article 135.5 CE, quan es refereix a la regulació de «la participació, en els procediments respectius, dels òrgans de coordinació institucional entre les administracions públiques en matèria de política fiscal i financera».

E) És fàcilment comprensible que la determinació de l'abast d'aquestes remissions adquireixi una importància cabdal a l'efecte del nostre Dictamen, perquè només així podrem apreciar el fonament del dubte més important dels que han estat al·legats pels sol·licitants, és a dir, la possible extralimitació de la LOEP en excedir-se «més enllà del mandat constitucional de l'article 135 de la Constitució».

No és aquest el lloc adequat per examinar la qüestió esmentada, que haurem d'abordar, per a cada un dels preceptes citats a la sol·licitud, en els fonaments jurídics següents. Però sí que volem exposar breument unes consideracions generals que ens puguin servir de guia en aquesta tasca. La llei orgànica a la qual remet l'article 135 CE no presenta característiques diferents d'altres de citades a la Constitució en termes similars, motiu pel

qual és aplicable al seu contingut, entre altres aspectes, el principi de reserva de llei, en el seu doble vessant, positiu i negatiu. Aquest contingut és taxat, expressament previst a l'article 135 CE, la qual cosa no només significa que la seva regulació està reservada a llei orgànica, sinó també que la llei orgànica té vedat el tractament de matèries que l'excedeixin (criteri afirmat des de la STC 5/1981, de 13 de febrer, FJ 21).

Així, entenem que, si bé el legislador orgànic disposa d'un cert marge de discrecionalitat per desenvolupar el mandat del reformat article 135 CE, no per això té llibertat plena en aquesta tasca. Per contra, s'hauria de limitar al desenvolupament estricte de les matèries sobre les quals opera el mandat de remissió, sense afegir obligacions que no estiguin directament connectades amb la consecució de la finalitat pretesa per la norma constitucional en cada cas, i tractant de forma restrictiva l'abast de les remissions excessivament genèriques. I, a més, en la mesura que l'article 156.1 CE no ha perdut virtualitat ni eficàcia a conseqüència de la reforma constitucional, encara que aquesta reforma, certament, obligui a modular-ne l'abast inicial. En aquest sentit, el legislador hauria de ponderar adequadament els diferents interessos en presència, de tal manera que la necessària consecució dels objectius d'estabilitat pressupostària no limiti l'autonomia financera de les comunitats autònomes més enllà del que sigui estrictament imprescindible i sense que aquesta perdi tota l'entitat.

Tercer. L'adequació dels articles 18 a 26 LOEP a l'ordre constitucional i estatutari de competències

1. Els articles 18 a 26, que integren el capítol IV de la LOEP, estableixen i regulen el conjunt de mesures que s'han d'aplicar en els supòsits d'incompliment dels objectius d'estabilitat pressupostària per part de les comunitats autònomes i de les corporacions locals. Aquestes mesures

s'articulen en tres fases o etapes, regulades, respectivament, a les tres seccions del capítol: 1a (mesures preventives), 2a (mesures correctives) i 3a (mesures coercitives). S'apliquen de forma esglaonada, de manera que només l'incompliment de les mesures d'una etapa justificarà la utilització de les mesures establertes per a l'etapa o fase posterior, més intenses.

Els sol·licitants fonamenten els seus dubtes de constitucionalitat sobre aquests preceptes en la possible vulneració dels principis d'autonomia i de coordinació financera previstos a l'article 201 EAC, així com en la falta d'adequació i de proporcionalitat de la intervenció estatal exercida ex article 135 CE.

El legislador orgànic està habilitat per regular aquestes mesures a l'empara del que preveu l'apartat 5.a de l'article 135 CE, que en la seva frase final es refereix a la regulació de «la manera i el termini de correcció de les desviacions que sobre l'un i l'altre puguin produir-se». També podria basar aquestes mesures en la lletra c, relativa a la «responsabilitat de cada administració pública en cas d'incompliment dels objectius d'estabilitat pressupostària».

L'article 135.5.a CE conté una dada que ens sembla rellevant: allò que ha de regular el legislador orgànic és la manera i el termini de correcció de les desviacions produïdes, la qual cosa ens permet afirmar que només les mesures que vagin dirigides a aquesta finalitat de correcció, i no d'altres, disposaran de la cobertura constitucional que els atorga aquest precepte.

2. Els articles 18 i 19 LOEP regulen les mesures preventives, que inclouen un sistema automàtic de control a càrrec de cada Administració pública sobre els seus comptes, així com la prohibició d'acollir-se a operacions d'endeutament diferents de les de tresoreria quan s'assoleixi un volum de deute públic per sobre del 95% dels límits establerts en l'objectiu corresponent per a aquell

exercici. A més a més, estableixen un mecanisme d'alerta primerenca similar al que existeix en la normativa europea, consistent en una advertència dirigida pel Govern quan apreciï risc d'incompliment d'aquests objectius i de la regla de despesa. Dues d'aquestes mesures poden incidir, de manera indirecta, en l'autonomia financera de les comunitats autònomes, encara que entenem que l'article 135.5.a CE els dóna plena cobertura constitucional. La primera, relativa a les operacions d'endeutament, s'ha d'interpretar d'acord amb el que preveu l'article 20.1 LOEP, de manera que no es tracta tant d'una prohibició com de la necessitat d'autorització de l'Estat. Quant a la segona, relativa a l'advertència, cal observar que el precepte exigeix que estigui motivada i que es dicti amb audiència prèvia de la comunitat autònoma afectada.

En conseqüència, els articles 18 i 19 LOEP no vulneren l'autonomia financera de la Generalitat (art. 201 EAC i concordants).

3. Els articles 20 a 24 LOEP regulen les mesures correctives. Entre d'altres, quan el Govern hagi apreciat l'incompliment dels objectius d'estabilitat pressupostària o de deute públic, o l'incompliment de la regla de despesa, l'Administració pública afectada haurà d'elaborar, presentar i executar un pla economicofinancer que, en el termini d'un any, permeti corregir aquest incompliment. Així mateix, quan l'incompliment sigui a causa de l'existència d'alguna de les situacions excepcionals previstes a l'article 11.3 (i també en l'apt. 4 de l'art. 135 CE), haurà de presentar un pla de reequilibri. En el cas de les comunitats autònomes, aquests plans s'hauran de presentar davant del CPFF, que comprovarà la idoneïtat de les mesures incloses en el pla i l'adequació de les seves previsions als objectius que s'hagin fixat (art. 23.3 LOEP).

Unes mesures correctives similars ja havien estat previstes, anteriorment a l'aprovació de la LOEP, en la legislació estatal vigent sobre la matèria, en

particular a l'article 8 de la Llei orgànica 5/2001, abans esmentada, i havien estat avalades per la jurisprudència del Tribunal Constitucional, a l'empara de les competències de l'Estat ex article 149.1.13 i .14, en la STC 134/2011, ja esmentada (FJ 11) i, posteriorment, en les sentències 185/2011, de 23 de novembre (FJ 10), 186/2011, de 23 de novembre (FJ 9), 187/2011, de 23 de novembre (FJ 12), 188/2011, de 23 de novembre (FJ 11), 189/2011, de 23 de novembre (FJ 11), 197/2011, de 13 de desembre (FJ 12), i 198/2011, de 13 de desembre (FJ 12), que van confirmar una doctrina idèntica. És cert que aquestes mesures eren menys intenses i afectaven l'autonomia financera de les comunitats autònomes en un grau inferior al de les examinades en aquest Dictamen, ja que el pla economicofinancer de reequilibri (s'havia previst un únic tipus de pla) permetia un termini més gran, de fins a tres anys, per corregir la desviació; i, a més a més, el Govern podia proposar al CPFF la no-exigència d'aquest pla a determinades comunitats autònomes davant de supòsits determinats (art. 8.1 LO 5/2001).

En el seu fonament jurídic 11, la STC 134/2011 va tractar a bastament aquesta qüestió, en el doble aspecte relatiu a l'exigència de l'elaboració del pla economicofinancer de reequilibri i de la competència del CPFF per comprovar si el pla així elaborat s'adequava a l'objectiu d'estabilitat pressupostària o no. Doncs bé, en el mencionat fonament jurídic s'afirma que l'Estat, a l'empara de les seves competències ex article 149.1.13 CE, pot imposar «la elaboración por las Comunidades Autónomas correspondientes de un plan económico-financiero de corrección del desequilibrio, pues de no hacerse así quedaría sin efecto el objetivo de estabilidad y, por consecuencia, la citada competencia del Estado, a cuyo través éste ha de garantizar el equilibrio de la política económica general». I, pel que fa a la intervenció del CPFF, declara que:

«En cuanto a que dicho plan económico-financiero sea remitido, para comprobar la idoneidad de sus medidas, por la Comunidad Autónoma al

Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, órgano que como venimos insistiendo traduce el marco constitucional de coordinación y cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la materia financiera, tampoco puede merecer reproche, pues la idoneidad de dicho plan tiene necesaria repercusión en la estabilidad presupuestaria del propio Estado y de las restantes Comunidades Autónomas, que puede resultar desvirtuada si no se constata esa idoneidad.» (FJ 11)

Entenem que aquesta doctrina és aplicable a la regulació continguda als articles 20 a 24 LOEP, examinats. Conseqüentment, aquests preceptes no vulneren l'autonomia financera de la Generalitat (art. 201 EAC i concordants).

4. L'article 25 LOEP regula les mesures coercitives, que s'apliquen en última instància i només en els supòsits en què la comunitat autònoma incomplidora no ha fet efectives les mesures correctives. Així, en els casos en què no s'hagi elaborat o aplicat el pla economicofinancer, o que l'esmentat pla hagi estat considerat insuficient, la comunitat autònoma afectada té l'obligació d'adoptar dues mesures de rellevància excepcional: d'una banda, ha d'acordar la no-disponibilitat de crèdits que calgui per al compliment de l'objectiu establert; i, de l'altra, ha de constituir un dipòsit en el Banc d'Espanya per un import igual al 0,2% del seu PIB, que després d'un període de tres mesos deixarà de meritar interessos i, fins i tot, es podrà convertir en multa coercitiva. Si no s'adopten aquestes mesures, el Govern de l'Estat podrà acordar l'enviament d'una comissió d'experts que, després de la valoració i l'examen corresponents, haurà de presentar una proposta de compliment obligatori.

Així mateix, al marge d'aquestes mesures, que ha d'adoptar la comunitat autònoma, s'ha previst l'assumpció per part de l'Estat de l'exercici de les potestats normatives sobre els tributs cedits.

Vegem, doncs, si la regulació exposada s'ajusta al mandat de l'article 135 CE, en particular si el seu objecte principal és la correcció de les desviacions constatades en el compliment del principi d'estabilitat pressupostària; també examinarem si, a aquests efectes, comporta una limitació innecessària de l'autonomia financera reconeguda a l'article 156 CE o no.

A) En la primera mesura, relativa a la decisió sobre la no-disponibilitat de crèdits, l'esmentat caràcter correctiu és evident ja que està destinada a impedir la realització de despeses que agreugin l'incompliment de l'objectiu d'estabilitat establert. A més a més, és una mesura proporcionada perquè no imposa una no-disponibilitat total, sinó només la que sigui necessària per al compliment de l'objectiu esmentat. Finalment, a parer nostre, i aquesta és la dada més rellevant, és la mateixa comunitat autònoma qui ha de decidir, en exercici de la seva autonomia de despesa, quins són els crèdits que declara indisponibles, d'acord amb les prioritats polítiques i socials fixades per les seves institucions d'autogovern.

Per tant, l'article 25.1.a LOEP, en la frase en què exigeix l'adopció d'una mesura de no-disponibilitat de crèdits, no vulnera l'autonomia financera de la Generalitat (art. 201 EAC i concordants).

B) L'obligació de constituir el dipòsit a què es refereix l'apartat *b*, en canvi, presenta més dubtes sobre el seu caràcter correctiu, ja que aparentment, per si mateixa, no està destinada a esmenar la desviació produïda per l'incompliment de l'objectiu d'estabilitat. No obstant l'anterior, el fet que aquest dipòsit, que també s'ha previst de manera similar a la normativa de la Unió Europea per als estats incomplidors, es cancel·li tan aviat com es presenti el pla economicofinancer que s'hauria d'haver elaborat en el seu moment, posa de manifest que allò que es pretén, en darrera instància, és promoure la correcció d'aquest incompliment per la comunitat autònoma

mateixa. Per aquest motiu, en tant que la mesura comentada promou la correcció de la desviació, resulta emparada per l'article 135.5.a CE i no vulnera l'autonomia financera de les comunitats autònomes (art. 156.1 CE i 201 EAC).

Per tant, l'article 25.1.b LOEP no vulnera l'autonomia financera de la Generalitat (art. 201 EAC i concordants).

C) L'enviament d'una comissió d'experts designats pel Govern, regulat a l'apartat 2 d'aquest mateix article 25 LOEP, comporta una forta càrrega intervencionista. No obstant això, és obvi que la seva finalitat no és una altra que corregir les desviacions que s'han constatat a conseqüència de l'incompliment dels objectius d'estabilitat pressupostària, ja que la proposta elaborada per la comissió d'experts, en certa manera, actua com un substitut del pla economicofinancer que no es va elaborar o aplicar, així com de les mesures coercitives previstes a l'apartat 1 del mateix article 25, en el cas que aquestes no hagin estat adoptades o hagin resultat insuficients.

És cert que la «substitució» de la competència de la comunitat autònoma per elaborar el pla economicofinancer hauria estat considerada «inconstitucional» per la STC 134/2011, en el cas que la legislació examinada en aquesta Sentència l'hagués previst (FJ 11). No obstant això, el supòsit que examinem no és idèntic al referit en l'esmentada Sentència com a hipòtesi, ja que la comissió d'experts abans indicada no substitueix la comunitat autònoma en l'elaboració del seu pla economicofinancer, sinó que efectua una proposta de mesures que poden tenir un contingut diferent. Només en cas que aquestes mesures no fossin «executades» per la comunitat autònoma, com s'estableix a l'article 26 següent, es podria posar en marxa el procediment de compliment forçós ex article 155 CE.

En tot cas, hem de recordar que en el moment en què la Sentència abans esmentada va fer aquesta afirmació, que només tenia el valor d'un *obiter dictum*, encara no s'havia aprovat el nou article 135 CE, motiu pel qual l'única base utilitzada pel Tribunal per avaluar la constitucionalitat d'aquesta mesura va ser la competència de l'Estat ex article 149.1.13 CE. Entenem que la constitucionalització del principi d'estabilitat pressupostària resultant del nou article 135 CE atorga un plus d'actuació a l'Estat en aquesta matèria que abans no existia, raó per la qual la mesura examinada s'ajusta al cànon de constitucionalitat anteriorment exposat.

En conclusió, l'article 25.2 LOEP no vulnera l'autonomia financera de la Generalitat (art. 201 EAC i concordants).

D) Finalment, examinarem la previsió de la segona frase de l'article 25.1.a LOEP, que disposa que:

«Així mateix, quan sigui necessari per donar compliment als compromisos de consolidació fiscal amb la Unió Europea, i en consonància amb l'article 19 de la Llei orgànica 8/1980, de 22 de setembre, de finançament de les comunitats autònomes, les competències normatives que s'atribueixin a les comunitats autònomes en relació amb els tributs cedits passen a ser exercides per l'Estat.»

Aquest precepte presenta alguns aspectes problemàtics, que tot seguit exposarem.

En primer lloc, no s'explicita suficientment de quina manera aquesta mesura pot ser útil per corregir les desviacions produïdes per l'incompliment dels objectius d'estabilitat pressupostària, llevat que aquesta assumpció estatal estigui directament destinada a fer de forma immediata modificacions legislatives que comportin una pressió fiscal més elevada i, consegüentment,

incrementin els ingressos de la comunitat autònoma afectada de la manera que sigui necessària per corregir la desviació constatada.

En segon lloc, si la finalitat de la mesura fos la que s'ha indicat anteriorment respecte de l'aprovació de canvis normatius, aquesta podria resultar sobrera, perquè la no-disponibilitat de crèdits, també prevista en l'esmentat article 25.1.a, ja pot aconseguir, per si mateixa i de forma molt més efectiva i ràpida, la correcció de la desviació de l'objectiu d'estabilitat pressupostària.

En tercer lloc, la referència a la LOFCA que s'inclou en el mateix precepte, i que sembla constituir la base normativa de la mesura, és poc apropiada. L'article 19.2 LOFCA només ha previst l'assumpció per part de l'Estat de l'exercici de les competències atribuïdes a les comunitats autònomes en matèria de tributs cedits «quan sigui necessari per donar compliment a la normativa sobre harmonització fiscal de la Unió Europea». No cal argumentar que la matèria regulada a la LOEP i a l'article 135 CE no és equivalent a l'harmonització fiscal. D'altra banda, el precepte analitzat no incorpora cap referència respecte de l'abast que pot tenir la recuperació de les potestats normatives ni tampoc indica la seva durada o el mecanisme mitjançant el qual es faria efectiva. És cert que la lletra a de l'apartat 5 de l'esmentat precepte constitucional fa referència a «la manera i el termini de correcció de les desviacions», però entenem que l'abast temporal de l'exercici de les potestats normatives per part de l'Estat és determinat, tal com es desprèn implícitament del seu text, per la durada de les causes que han conduït a l'adopció d'aquesta mesura coercitiva.

Malgrat tot això, els anteriors aspectes no són substancials a l'efecte de determinar la constitucionalitat del precepte. La cessió de tributs i, concretament, si és el cas, la cessió de les potestats normatives sobre aquests tributs, s'entendrà efectuada «quan hagi tingut lloc en virtut d'un precepte exprés de l'Estatut corresponent, sens perjudici que l'abast i les

condicions d'aquesta [cessió] s'estableixin en una llei específica» o llei singular de cessió a cada comunitat autònoma (art. 10 i seg. LOFCA). Així mateix, la Llei 22/2009, de 18 de desembre, per la qual es regula el sistema de finançament de les comunitats autònomes de règim comú i ciutats amb estatut d'autonomia, i es modifiquen determinades normes tributàries, estableix un marc general de referència per al procés de cessió de tributs en les diferents comunitats autònomes (art. 25 i seg.).

En el cas de Catalunya, la disposició addicional setena EAC, a l'últim paràgraf, estableix que l'abast i les condicions d'aquesta cessió (per tant, també de la cessió de les potestats normatives) han de ser establerts mitjançant un procediment determinat, que inclou l'acord en el si de la Comissió Mixta prevista a l'article 210 EAC i la consegüent tramitació d'aquest acord com a projecte de llei. Sobre aquesta previsió estatutària s'ha pronunciat el Tribunal Constitucional en el sentit que constitueix una garantia procedimental que no impedeix la potestat legislativa de les Corts Generals i que no admet taxa d'inconstitucionalitat «puesto que únicamente configura un procedimiento para la formalización en un marco de relaciones bilaterales de las decisiones que sobre la cesión de tributos estatales se hayan adoptado en el seno del órgano multilateral (Consejo de Política Fiscal y Financiera)» (STC 31/2010, FJ 136). Quant a la previsió estatutària equivalent continguda a l'Estatut de 1979, el Tribunal ja va afirmar que incorporava una garantia procedimental en l'elaboració de la iniciativa legislativa en aquest àmbit, com a fórmula inherent al principi de col·laboració i de lleialtat institucional que facilitava la consulta i la negociació en una qüestió, la cessió de tributs, que afectava directament l'autonomia financera de les comunitats autònomes (STC 181/1988, de 13 d'octubre, FJ 4 i seg.).

A l'últim, aquesta doctrina constitucional ha estat recollida recentment pel Tribunal en la STC 35/2012, de 15 de març, que recorda que l'Estat, com a titular dels tributs cedits, pot modificar-los o fins i tot suprimir-los

unilateralment, perquè la cessió del tribut no implica la transmissió de la titularitat sobre aquest o sobre l'exercici de les competències que li són inherents ni tampoc el caràcter irrevocable de la cessió. No obstant això, aquesta modificació de l'abast i de les condicions de la cessió «deberá respetar el citado marco procedimental, que además deberá tener lugar con carácter previo a la presentación del proyecto de ley específica de cesión» (FJ 9).

D'acord amb tot el que s'ha dit, l'exercici de les potestats normatives sobre els tributs cedits a la Generalitat va ser previst i regulat per la Llei 16/2010, de 16 de juliol, del règim de cessió de tributs de l'Estat a la Comunitat Autònoma de Catalunya i de fixació de l'abast i les condicions de la cessió. Aquesta Llei s'adopta, a més, «d'acord amb l'article 150.1 de la Constitució» (art. 2.2). Així, per la seva singularitat i el seu caràcter específic, allò que estableix aquesta Llei només pot ser modificat mitjançant una reforma per una altra llei de característiques equivalents, que segueixi, a més a més, el procediment a què es refereix la disposició addicional setena EAC, a l'últim paràgraf. Entre altres raons, perquè no tindria cap sentit exigir un procediment específic per a la seva aprovació que després no vinculés per a una ulterior reforma que modifiqués l'abast i les condicions de la cessió.

De fet, el Tribunal Constitucional, en la doctrina constitucional abans citada (STC 181/1988), va declarar inconstitucional una reforma de la Llei 41/1981, de 28 d'octubre, de cessió de tributs a Catalunya, operada per la Llei 30/1983, de 28 de desembre, de cessió de tributs de l'Estat a les comunitats autònomes. Es tractava d'una inconstitucionalitat formal pel fet que en la reforma de l'abast i les condicions de la cessió específica dels tributs previstos a l'apartat 1 de la disposició addicional sisena de l'Estatut de 1979 no es respectaven les exigències estatutàries referides al procediment d'elaboració dels corresponents projectes de llei. En el mateix sentit també es va pronunciar el Consell Consultiu, en el Dictamen núm. 206, de 6 de

març de 1998 (F VI), en ocasió d'una afectació a l'abans citada Llei 41/1981, per part d'una llei d'acompanyament als pressupostos (la Llei 66/1997, de 30 de desembre, de mesures fiscals, administratives i de l'ordre social).

El precepte ara dictaminat (art. 25.1.a LOEP), a diferència del que fou enjudiciat a la Sentència abans indicada, no té per objecte la reforma de la llei específica vigent de cessió de tributs a la Generalitat, sinó l'habilitació a l'Estat per al desplaçament excepcional de l'exercici de les competències normatives de les comunitats autònomes en cas de manca de presentació o d'aprovació, o d'incompliment del pla economicofinancer. Així, el règim sobre l'abast i les condicions de la cessió de tributs regulat en la corresponent legislació singular, d'acord amb el procediment previst a la disposició addicional setena de l'Estatut, no és modificat pel precepte examinat de la LOEP, el qual es limita a establir la suspensió temporal del seu exercici fins que desapareguin els supòsits que donen lloc a la seva activació.

En conseqüència, atès que l'article 25.1.a LOEP, en la seva segona frase, no reforma l'abast ni les condicions de la cessió de tributs prevista a la disposició addicional setena EAC, no vulnera l'Estatut ni l'ordre constitucional de distribució de competències.

5. L'article 26, apartat 1, LOEP regula l'execució forçosa de les mesures que acabem d'examinar, per la via de la coerció estatal prevista a l'article 155 CE. A aquest efecte, determina els supòsits específics que permeten aquesta execució forçosa: d'una banda, que la comunitat autònoma no adopti les mesures previstes en els paràgrafs *a* i *b* de l'apartat 1 de l'article 25, anteriorment exposades (acord de no-disponibilitat de crèdits i constitució del dipòsit al Banc d'Espanya); i, de l'altra, en cas que el Govern hagués decidit enviar la comissió d'experts a què es refereix l'apartat 2 de l'esmentat article 25, que la comunitat autònoma no implementi les mesures proposades per aquesta comissió.

La resta de la regulació no conté altres novetats respecte del procediment establert per l'article 155 CE, que el precepte examinat repeteix gairebé literalment, excepte pel que fa a l'establiment d'un termini perquè el president de la comunitat autònoma que ha estat objecte del requeriment adopti les decisions esmentades o executi les mesures proposades per la comissió d'experts.

A) No disposem de jurisprudència consolidada sobre aquesta matèria, no només perquè, després de 34 anys de vigència de la Constitució, cap Govern no ha considerat necessària la utilització d'aquest instrument, sinó també perquè només en una ocasió el legislador va preveure supòsits específics per aplicar-lo, quan va aprovar el Projecte de Llei orgànica d'harmonització del procés autonòmic (d'ara endavant, LOAPA), al segon paràgraf de l'apartat 2 del seu article 7. Aquest precepte va ser declarat inconstitucional per la STC 76/1983, de 5 d'agost, a la qual ens referirem posteriorment.

Dels dos supòsits fàctics que l'article 155 CE estableix com a habilitants per a l'exercici de la coerció estatal, és el primer («Si una comunitat autònoma no complia les obligacions que la Constitució i altres lleis li imposaven»), el que pot resultar aplicable al cas que ens ocupa.

En aquesta línia, i tenint en compte algunes consideracions fetes per la doctrina científica, entenem que l'aplicació de l'article 155 CE ha de complir alguns requisits imprescindibles.

En primer lloc, l'expressió *lleis* ha de ser entesa com a lleis formals o com a instruments normatius amb rang de llei, ja siguin estatals o autonòmics. No sembla que tingui suficient suport constitucional una major restricció d'aquest concepte, limitant-lo a determinats tipus de lleis (només estatuts

d'autonomia, lleis que integren el bloc de la constitucionalitat, lleis de l'article 150 CE, etc.).

En segon lloc, l'incompliment ha de ser efectiu i constatat, sense que siguin suficients simples anuncis o advertències; ha de ser resultat d'una conducta explícita i voluntària; i també ha de ser greu, sense que s'hi puguin considerar els incompliments sobre qüestions menors, que no presentin rellevància suficient.

La posada en marxa d'aquest mecanisme s'ha d'articular com a *ultima ratio*, un cop hagin resultat ineficaços altres procediments previstos a la Constitució i a les lleis, i havent esgotat prèviament altres mitjans, entre els quals no s'han d'excloure els requeriments previs que siguin adequats.

El procediment s'ha d'ajustar estrictament als requisits determinats pel mateix article 155 CE, que inclou el necessari requeriment adreçat al president de la comunitat autònoma i, en cas que aquest no sigui atès, la posterior aprovació pel Senat, per majoria absoluta.

Finalment, i pel que fa a l'execució de la coerció, ha de quedar clar que la utilització d'aquest instrument en cap cas no permet la substitució de la comunitat autònoma per l'Estat en la titularitat de les seves competències, ja que el que realment està previst amb caràcter excepcional és l'adopció de mesures encaminades a obligar la comunitat autònoma al compliment forçós d'aquestes obligacions constitucionals o legals. Només a aquest efecte el Govern de l'Estat podrà donar instruccions a totes les autoritats autonòmiques.

Doncs bé, el precepte examinat s'ajusta a aquestes exigències. Els supòsits que habiliten per a la posada en marxa del procediment estan determinats de manera precisa; de l'incompliment es deriva una voluntat clara, reiterada i

constatada, contrària a l'adopció de les mesures establertes per la Llei; i, a més a més, sembla clar que anteriorment a la decisió d'utilitzar el mecanisme previst a l'article 155 CE, la LOEP requereix que s'hagin fet servir tots els mitjans de naturalesa preventiva, correctiva i coercitiva necessaris per corregir l'incompliment de l'objectiu d'estabilitat pressupostària, incloent-hi els diversos requeriments allà previstos, sense resultat.

B) És cert que la STC 76/1983, de 5 d'agost, va declarar inconstitucional el segon paràgraf de l'article 7.2 de la LOAPA, que, com dèiem abans, presentava una certa similitud amb la primera part del precepte examinat. En efecte, en el fonament jurídic 12 d'aquesta Sentència s'afirma que «el contenido de dicho párrafo encierra una redefinición de los supuestos a los que es aplicable el art. 155 de la Constitución. Como hemos señalado en el fundamento cuarto de esta Sentencia, no corresponde al legislador estatal fijar en abstracto el alcance de dichos supuestos, como sucede en el presente caso al incluir en ellos con carácter general aquellos en que los requerimientos sean desatendidos o las informaciones reiteradamente negadas».

Es tracta de l'única sentència dictada sobre l'aplicació de l'article 155 CE que conté una argumentació que no és traslladable a l'examen del precepte dictaminat. Així, la primera part de l'article 26.1 LOEP no fa una «redefinición de los supuestos a los que es aplicable el art. 155 de la Constitución», sinó que simplement n'explicita alguns, sense introduir cap element que amplii el contingut dels supòsits citats. Per això, aquesta explicitació actua com un límit a l'actuació del Govern, que només podrà utilitzar el mecanisme de la coerció estatal, en aquest cas, quan tinguin lloc aquests supòsits i no uns altres. I, en aquest sentit, reforça el caràcter excepcional d'aquest instrument en la línia de la seva utilització restrictiva.

En conseqüència, l'article 26 LOEP no vulnera l'autonomia financera de la Generalitat ni l'article 155 CE.

Quart. L'adequació dels articles 12 i 32 LOEP a l'ordre constitucional i estatutari de competències

1. L'article 12 LOEP té com a objecte l'anomenada *regla de despesa*, en virtut de la qual cap dels ens públics a què és aplicable la Llei (per tant, tampoc la Generalitat de Catalunya) no podrà incrementar les seves despeses pressupostàries computables per sobre de la taxa de referència del creixement del PIB de mitjà termini de l'economia espanyola (apt. 1). Aquesta taxa de referència ha de ser calculada pel Ministeri d'Economia i Competitivitat d'acord amb la metodologia utilitzada per la Comissió Europea i formarà part de l'informe que cada any acompanyarà la proposta de fixació dels objectius d'estabilitat pressupostària i de deute públic aprovats pel Govern per a cada any (apt. 3, en relació amb l'art. 15.5 LOEP). El mateix precepte determina allò que es considerarà «despesa computable» als efectes de l'aplicació de la regla (apt. 2).

No obstant això, quan s'hagi produït l'aprovació de canvis normatius que suposin «augmentos permanents de la recaptació» o «disminucions en la recaptació», la despesa es podrà incrementar o s'haurà de disminuir, segons correspongui, en la quantia equivalent (apt. 4). Finalment, els ingressos que s'obtinguin per damunt del previst, sigui quina en sigui la causa, es destinaran íntegrament a reduir el nivell de deute públic (apt. 5).

Els sol·licitants de dictamen consideren que, en aquesta qüestió, «la LOEP podria estar excedint-se més enllà del mandat constitucional de l'article 135 de la Constitució i com a conseqüència d'aquesta extralimitació s'estigui vulnerant el Principi d'Autonomia financera de l'article 201 de l'EAC».

En aquest punt, convé assenyalar que ja existien previsions similars de la regla de despesa en el nostre ordenament, com les introduïdes pel Reial decret llei 8/2011, que havia modificat el Text refós de la Llei general d'estabilitat pressupostària. No obstant això, aquesta previsió no era aplicable a les comunitats autònomes (art. 7.1 i 8 bis.1 del Text refós), per la qual cosa és en aquest aspecte on rau la novetat del precepte que examinem.

La regla de despesa no s'esmenta directament ni indirecta al nou article 135 CE, i l'exposició de motius de la Llei orgànica objecte d'aquest Dictamen només conté una frase en què es llegeix: «El capítol incorpora, a més, la regla de despesa que estableix la normativa europea», seguida d'una breu explicació del seu contingut.

Hem de recordar que l'article 201 EAC esmentat pels sol·licitants només estableix el principi d'autonomia financera de la Generalitat, i que són altres preceptes estatutaris els que el concreten, com ara l'article 202.2 EAC («[l]a Generalitat gaudeix de plena autonomia de despesa per tal de poder aplicar lliurement els seus recursos d'acord amb les directrius polítiques i socials determinades per les seves institucions d'autogovern») i l'article 203.1 EAC («[l]a Generalitat té capacitat [...] per a fixar l'afectació dels seus recursos a les finalitats de despesa que decideixi lliurement»), entre d'altres.

Conseqüentment, i d'acord amb el cànon que hem establert en el fonament jurídic segon, examinarem si l'article 135 CE habilita la Llei orgànica per regular aquesta matèria, i analitzarem si la regulació continguda en la LOEP limita l'autonomia financera de la Generalitat més enllà del que és necessari per a la consecució dels objectius constitucionals d'estabilitat pressupostària que es persegueixen.

2. Com dèiem abans, l'article 135 CE no conté cap referència a la regla de despesa, per la qual cosa l'única habilitació que podria justificar-ne la regulació és, a parer nostre, la prevista genèricament en la primera frase de l'apartat 5, quan diu «Una llei orgànica desenvoluparà els principis a què es refereix aquest article». En aquest sentit, el principi amb què pot presentar certa connexió aquesta regla és el d'estabilitat pressupostària, en el seu vessant de prohibició adreçada a l'Estat i a les comunitats autònomes pel que fa a incórrer en un dèficit estructural que superi els marges establerts, si és el cas, per la Unió Europea, tal com s'estableix a l'apartat 2, així com en el seu vessant relatiu a la limitació del volum de deute públic. Per això, hem d'examinar fins a quin punt la regla de despesa forma part del principi d'estabilitat pressupostària i, en cas afirmatiu, si és un component substancial o purament accessori d'aquest.

Des d'una perspectiva d'anàlisi econòmica, que esdevé un complement necessari a l'anàlisi jurídica, s'ha considerat que la regla de despesa, encara que sigui un concepte diferent del d'estabilitat pressupostària, sí que és un instrument útil per assolir els objectius de limitació del dèficit i del volum de deute públic que en cada cas s'hagin establert. Així, al *Boletín Económico* del Banc d'Espanya de setembre de 2011 es llegeix que «las experiencias de algunos países de nuestro entorno demuestran que los marcos fiscales más exitosos son aquellos que combinan una regla de déficit público con límites explícitos al gasto público (FMI 2009 y *Ljungman* 2008)». I a continuació s'hi afegeix: «La utilidad de esta última reside en que se dirige a la fuente habitual de déficits públicos. En concreto, la fijación ex ante de una cuantía máxima de gasto disciplina la elaboración de los presupuestos de cada unidad de gasto, que, así, tienen menos margen para presionar al alza sus demandas individuales. Por otra parte permite ahorrar, ex post, el aumento de los ingresos en situaciones cíclicas mejores de lo esperado y, si la regla está bien definida y es transparente, identificar los componentes de gasto que generan las desviaciones» (p. 71).

Aquesta és probablement la raó per la qual la regla de despesa s'ha introduït recentment en l'ordenament de la UE, no com una exigència autònoma sinó com un dels instruments que han d'utilitzar la Comissió i el Consell per avaluar, en relació amb cada estat, si s'ha avançat prou cap a l'objectiu pressupostari a mitjà termini. La regla apareix regulada explícitament per primera vegada al Reglament (UE) 1175/2011 del Parlament Europeu i del Consell, anteriorment esmentat. Sobre aquest aspecte cal fer algunes precisions.

El Reglament (UE) 1175/2011 reforma només la part preventiva del PEC, la que actua abans de la posada en marxa del que podríem anomenar part correctiva, cosa que explica la seva denominació informal de Reglament de supervisió. Conseqüentment, la regla de despesa no és una obligació dels estats que actuï de manera autònoma i diferenciada, sinó un dels instruments utilitzats per avaluar l'acompliment dels objectius de dèficit i volum de deute públic i per prevenir, si és el cas, possibles incompliments.

Així, la redacció que dóna el Reglament (UE) 1175/2011 a l'article 5.1 del Reglament (CE) 1466/97 confirma aquest caràcter instrumental de la regla de despesa: «Se evaluará si se ha avanzado lo suficiente hacia el objetivo presupuestario a medio plazo mediante una valoración general que tome como punto de referencia el saldo estructural e incluya un análisis del gasto excluidas las medidas discrecionales relativas a los ingresos. Con este fin, el Consejo y la Comisión evaluarán si la trayectoria de crecimiento del gasto público, tomada conjuntamente con el efecto de las medidas adoptadas o prevista en relación con los ingresos, se ajusta a las siguientes condiciones». I, a continuació, defineix detalladament el contingut de la regla, aplicant-la de manera diferent segons que l'estat estigui complint l'objectiu pressupostari a mitjà termini o no (lletres *a*, *b* i *c*).

D'acord amb tot el que s'ha exposat, podem afirmar que la regla de despesa és un complement rellevant per implementar el principi d'estabilitat pressupostària i per avançar en la trajectòria cap als objectius de dèficit i deute que l'integren. Hi ha, doncs, segons el nostre parer, una connexió suficient entre ambdós conceptes. En la mesura que el nou article 135 CE pretén «reforçar el compromís d'Espanya amb la Unió Europea», tal com es diu en l'exposició de motius que acompanya la reforma constitucional, i sabent que les institucions comunitàries tindran en compte la disciplina pressupostària en l'evolució de la despesa pública com un dels criteris per avaluar el compliment dels compromisos en matèria de dèficit i de deute públic per part de l'Estat espanyol, podem considerar que el legislador orgànic està habilitat per l'apartat 5 de l'esmentat article 135 CE per regular aquesta matèria, i que s'estableix així una obligació que no només afecta l'Estat i les corporacions locals, sinó també les diferents comunitats autònomes. A més, en la mesura que el Reglament (UE) 1175/2011 s'adreça únicament als estats membres, és necessària una normativa de dret intern que apliqui de manera general les seves previsions als diferents ens subestats que integren el nostre Estat autonòmic.

3. Dit això, ara hem d'avaluar si la forma concreta com es regula la regla de despesa a l'article 12 LOEP limita l'autonomia financera de la Generalitat de forma excessiva i desproporcionada per a la consecució dels objectius d'estabilitat pressupostària exigits per la Constitució, o si introdueix criteris que no estan relacionats amb la consecució d'aquests objectius.

De manera general, no hi pot haver cap dubte sobre la necessitat d'aplicació de la regla a les comunitats autònomes, que fins a l'aprovació de la LOEP n'estaven exemptes, si es vol contenir amb eficàcia la despesa pública global de l'Estat espanyol. En el procés de descentralització financera que s'ha dut a terme a l'Estat autonòmic, la despesa de les comunitats autònomes és un component essencial de la despesa pública, molt superior al representat per

les corporacions locals i gairebé igual que el de l'Estat, per la qual cosa qualsevol intent de reducció d'aquesta despesa que no les afectés tindria efectes limitats. A més, en un context de greu crisi fiscal com el que travessem, amb xifres de dèficit molt per sobre de les acceptades per l'ordenament de la UE i en una situació greu d'estancament i fins i tot de recessió, l'obligació de controlar el creixement de la despesa pública sembla plenament justificada.

A més, en la línia establerta pel Reglament (UE) 1175/2011, les comunitats autònomes tenen la possibilitat d'incrementar la seva despesa per sobre de la taxa de referència quan aprovin canvis normatius en el seu sistema impositiu que suposin «augmentos permanents de la recaptació» (art. 12.4 LOEP). És un reconeixement a la seva autonomia financera, per tal com, en exercici de la seva potestat normativa, podran decidir aquests increments i dedicar-hi lliurement els recursos corresponents d'acord amb les seves directrius polítiques i socials pròpies.

Nogensmenys, la LOEP conté una altra previsió sobre l'aplicació de la regla de despesa que mereix un comentari addicional per part nostra, encara que sigui breu.

La previsió continguda en l'apartat 1 de l'article 12 LOEP estableix com a criteri per a l'augment de la despesa permesa a les comunitats autònomes la taxa de referència del creixement del PIB de l'economia espanyola, i no la taxa corresponent al seu respectiu PIB. Entenem que hauria estat més adequat, tant des del punt de vista de la consecució dels objectius d'estabilitat pressupostària com del respecte a l'autonomia financera de les comunitats autònomes, que la taxa de referència per a cadascuna d'aquestes s'elaborés a partir del creixement del seu PIB, i no del de l'economia espanyola en conjunt. Això vol dir que el precepte examinat, en no tenir en compte aquesta dada, perjudica les comunitats autònomes que han obtingut

un creixement econòmic més elevat, la qual cosa, probablement, haurà comportat un increment en la recaptació que no podran utilitzar per dur a terme programes de despesa decidits d'acord amb les seves directrius polítiques respectives en virtut de la seva autonomia financera. La diferència resultant pot ser important ateses les variacions possibles del creixement del PIB entre les diferents comunitats autònomes, encara que, a conseqüència del pes dels impostos estatals no cedits, l'impacte d'aquestes variacions sobre els ingressos de la comunitat autònoma no sempre és lineal.

No obstant això, d'aquestes consideracions no es deriva cap vulneració de la Constitució ni de l'Estatut d'autonomia, ja que totes s'emmarquen dins el camp de la lliure decisió del legislador.

4. Quant a l'apartat 5 d'aquest mateix article 12 LOEP, que estableix l'obligació de dedicar íntegrament els ingressos que s'obtinguin per damunt del que està previst a reduir el nivell de deute públic, no mereix objeccions per part nostra, per la raó següent: aquests ingressos, entre els quals podríem incloure els que el Reglament (UE) 1175/2011 (considerant 18), anomena «ingressos inesperats», que s'haurien de destinar preferentment a la reducció del deute per aconseguir objectius d'estabilitat, són ingressos que no són conseqüència dels canvis normatius a què es refereix l'apartat 4 anterior, sinó que s'han produït per altres raons. Doncs bé, una interpretació sistemàtica d'aquesta norma permet configurar-la com una clàusula de salvaguarda de la regla de despesa. Amb aquesta finalitat, els ingressos obtinguts per damunt de la seva previsió pressupostària no es poden dedicar a cobrir despeses computables per damunt del límit que suposa la regla de despesa sinó, necessàriament, a reduir deute públic. En cas contrari, s'estaria incomplint aquesta regla, que només permet la seva superació com a conseqüència dels ingressos produïts per canvis normatius. Per tant, una vegada hem acceptat la constitucionalitat de la regla de despesa, hem d'arribar a la mateixa conclusió respecte de la previsió ara examinada.

En conclusió, l'article 12 LOEP no vulnera l'autonomia financera de la Generalitat (art. 201 EAC i concordants).

5. L'article 32 LOEP, titulat «Destí del superàvit pressupostari», forma part del títol VI («Gestió pressupostària»). Tal com es llegeix a l'exposició de motius, aquest capítol «reforça la planificació pressupostària a través de la definició d'un marc pressupostari a mitjà termini, que s'ajusta a les previsions de la Directiva de marcs pressupostaris» (Directiva 2011/85/UE del Consell, de 8 de novembre, integrada en l'anomenat *Six Pack*, anteriorment comentat). En aquest context, l'article 29 LOEP estableix criteris per a la programació pressupostària plurianual, molt necessària per a la consecució dels objectius d'estabilitat pressupostària i de deute públic que, per la seva naturalesa mateixa, requeriran un llarg període de temps en què no tindria sentit només la consideració del pressupost anual.

El que exigeix l'article 32, que ara es dictamina, és quelcom diferent de la previsió de destinació d'ingressos de l'article 12.5 LOEP, abans examinat. En aquest cas es tracta d'una norma de gestió pressupostària que opera en el moment de la liquidació del pressupost exigint que qualsevol Administració pública amb superàvit el destini obligatòriament a reduir el seu endeutament net. I això anterior, en qualsevol cas i circumstància, ja que el mandat no distingeix la diversitat de situacions en què es pot trobar aquesta Administració en el procés de compliment dels objectius d'estabilitat pressupostària, del límit d'endeutament i de la regla de despesa. És a dir, aquesta utilització imposada del superàvit s'aplica, fins i tot, en el supòsit que no sigui necessària per complir els objectius de reducció del dèficit i de deute que hagi establert el Govern estatal, per a cada any, d'acord amb el que preveu l'article 16 LOEP.

La Directiva 2011/85/UE, que, segons l'exposició de motius de la LOEP, constitueix el marc al qual s'ha d'ajustar la regulació d'aquest capítol, no conté en la seva part dispositiva cap mandat similar. Allò que sí que fa és incloure, en el seu considerant 18, una recomanació relacionada amb aquesta qüestió, quan diu que «[c]onviene que los Estados miembros eviten aplicar políticas presupuestarias procíclicas, y que los esfuerzos de consolidación presupuestaria sean mayores en tiempos de bonanza económica».

Certament, no es pot negar que aquesta destinació del superàvit pressupostari imposada per l'article 32 podria ser recomanable en el marc d'una política fiscal prudent, sobretot en exercicis en els quals s'ha experimentat una bonança econòmica. És per aquest motiu que la seva introducció mitjançant instruments basats en els principis de col·laboració i de cooperació i, particularment, d'acords adoptats en el si del CPPF, seria una fórmula molt més adequada que la utilitzada pel precepte que examinem, que conté una obligació absoluta, que no distingeix entre les situacions de compliment o d'incompliment dels objectius d'estabilitat pressupostària amb què es pot trobar l'Administració pública afectada.

El Parlament de Catalunya, en exercici de les seves potestats, i entenem que seguint la recomanació continguda en la Directiva 2011/85/UE, abans citada, ha incorporat amb bon criteri una regla similar a l'article 5 de la Llei 6/2012, de 17 de maig, d'estabilitat pressupostària, que es veuria desplaçada per la previsió de l'article 32 LOEP. En aquest sentit, la norma catalana preveu la creació d'un fons de reserva de la Generalitat, integrat per l'excedent dels exercicis pressupostaris que, amb vista a millorar l'objectiu de la sostenibilitat de les seves finances, es pot destinar a cancel·lar deute o a evitar noves operacions de crèdit, sense impedir altres destinacions.

Doncs bé, el fet que aquesta previsió pugui ser recomanable en el marc de l'esmentada política fiscal prudent no significa que el legislador orgànic pugui imposar-la de forma imperativa i generalitzada a les comunitats autònomes, sense distingir, com dèiem abans, els casos en els quals és necessària per assolir els objectius d'estabilitat pressupostària d'aquells en què no ho és. Fent-ho així, impedeix a la Generalitat, i molt particularment al seu Parlament en l'exercici de la seva potestat legislativa per a l'aprovació de la llei de pressupostos, la lliure decisió de dedicar aquest superàvit bé a reduir l'endeutament net, si així ho decideix, bé a les finalitats de despesa que consideri més oportunes d'acord amb les directrius polítiques o econòmiques més prioritàries.

Entenem que aquesta lliure decisió forma part del principi d'autonomia financera, reconegut de forma general en l'article 201.2 EAC i, per al cas concret que ens ocupa, en l'article 202.2 EAC sobre l'autonomia financera de despesa. I, en tot cas, no observem que l'article 135 CE, l'objecte del qual és la consagració constitucional del principi d'estabilitat pressupostària, habiliti el legislador ordinari per introduir un mandat que limita de manera desproporcionada l'autonomia financera de les comunitats autònomes sense que sigui necessari per a la consecució de l'esmentat objectiu d'estabilitat pressupostària.

En conclusió, l'article 32 LOEP vulnera l'autonomia financera de la Generalitat reconeguda en els articles 156.1 CE i 201.2 EAC i, de manera més específica, pel que fa a l'autonomia de despesa, en l'article 202.2 EAC.

Atesos els raonaments continguts en els fonaments jurídics precedents, formulem les següents

CONCLUSIONS

Primera. L'article 32 de la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, vulnera l'autonomia financera de la Generalitat reconeguda en els articles 156.1 CE, 201.2 i 202.2 EAC.

Aprovada per unanimitat.

Segona. La resta de preceptes sol·licitats de la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, no són contraris a la Constitució ni a l'Estatut d'autonomia.

Aprovada per majoria.

Aquest és el nostre Dictamen, que pronunciem, emetem i signem al Palau Centelles en la data indicada a l'encapçalament.

VOT PARTICULAR que formula el conseller Pere Jover Presa al Dictamen 8/2012, emès en data 2 de juliol, a l'empara de l'article 20.2 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, i de l'article 38.2 del Reglament d'organització i funcionament del Consell de Garanties Estatutàries, al qual s'adhereixen el conseller Marc Carrillo i el conseller secretari Jaume Vernet Llobet

Formulo el present vot particular per expressar la meva discrepància amb l'opinió majoritària del Consell respecte de l'article 25.1.a de la Llei dictaminada, a la seva segona frase. Segons aquest precepte, i en els casos que s'hi preveuen, les competències normatives sobre els tributs cedits que

hagin estat atribuïdes a una determinada comunitat autònoma «passen a ser exercides per l'Estat». En contra de l'opinió majoritària del Consell, exposada en l'apartat 4.D del fonament jurídic tercer, entenc que aquesta disposició vulnera l'autonomia financera de la Generalitat reconeguda a la Constitució i a l'Estatut d'autonomia.

Prèviament, i a tall d'introducció, voldria recordar que l'atribució a les comunitats autònomes de capacitat normativa sobre els tributs cedits és un factor substancial de la seva autonomia financera. El Dictamen així ho reconeix expressament en el fonament jurídic segon, i també ho ha fet la jurisprudència constitucional mitjançant una doctrina consolidada, l'expressió més recent de la qual ha estat la STC 204/2011, de 15 de desembre. En la part d'aquesta Sentència citada en el Dictamen llegim que «[d]e esta manera, el sistema permite en la actualidad que las Comunidades Autónomas puedan, por sí mismas, incrementar sustancialmente los recursos con los que han de financiarse» (FJ 8).

Doncs bé, és aquest vessant de l'autonomia financera de les comunitats autònomes (en el cas que ens ocupa, de la Generalitat), el que resulta qüestionat pel precepte que tractem, ja que s'afecta la seva capacitat per modular l'import dels tributs que han de pagar els ciutadans mitjançant l'exercici de potestats normatives. Perquè si hi ha quelcom que no planteja cap dubte en aquest precepte és que, arribat el cas que s'hagi d'aplicar, la comunitat autònoma afectada serà desapoderada d'aquestes potestats normatives, que fins al moment exercia d'acord amb el seu estatut d'autonomia i la corresponent llei de cessió. No és, doncs, una qüestió fútil, sinó un fet que pot afectar el nucli dur d'aquesta autonomia financera constitucionalment garantida.

El Dictamen reconeix d'entrada l'existència d'«alguns aspectes problemàtics» en el precepte examinat, i els exposa de manera suficient, encara que en

almenys dos d'aquests no trobem cap argumentació que permeti resoldre's. No obstant això, en la mesura que s'afirma que «no són substancials a l'efecte de determinar la constitucionalitat del precepte», m'abstindré de fer-hi més consideracions. Així, abordaré directament la qüestió que constitueix la meua discrepància fonamental amb el Dictamen, referent a la manera com es priva la comunitat autònoma afectada de l'exercici de les seves competències normatives en matèria de tributs cedits. En efecte, entenc que, en el cas de Catalunya, aquestes competències estan previstes al seu Estatut d'autonomia i només podrien ser alterades d'acord amb el procediment allí establert.

1. Les previsions contingudes al bloc de la constitucionalitat sobre aquesta matèria són les següents:

A) La cessió de tributs estatals a les comunitats autònomes i, més concretament, l'exercici de potestats normatives sobre aquests estan previstos i regulats a l'estatut d'autonomia respectiu i a la LOFCA. L'Estatut de Catalunya dedica a aquesta qüestió els articles 203 (en especial, els apts. 2 i 3) i 210.2.a i la disposició addicional setena, mentre que la LOFCA ho fa, substancialment, als articles 10 i 11 del capítol II (recursos de les comunitats autònomes) i 19 i 20 del capítol III (competències).

B) D'acord amb aquestes previsions, les Corts Generals dicten una llei general de cessió de tributs, actualment la Llei 22/2009, de 18 de desembre, per la qual es regula el sistema de finançament de les comunitats autònomes de règim comú i ciutats amb estatut d'autonomia i es modifiquen determinades normes tributàries. I, posteriorment, les Corts Generals aproven les lleis específiques de cessió de tributs; en el cas de Catalunya, la vigent actualment és la Llei 16/2010, de 16 de juliol, del règim de cessió de tributs de l'Estat a la Comunitat Autònoma de Catalunya i de fixació de l'abast i les condicions de la cessió. Es tracta d'una llei dictada a l'empara de

l'article 150.1 CE, ja que comporta l'atribució de la facultat de dictar normes legislatives en matèria de competència estatal.

C) La llei específica de cessió de tributs està sotmesa a un procediment especial d'aprovació, que, en el cas de Catalunya, està regulat a l'article 210.2.a i a la disposició addicional setena, últim paràgraf, de l'Estatut d'autonomia, almenys pel que fa a la determinació de l'àmbit i les condicions en què es duu a terme la cessió. Recordem que aquest procediment inclou l'acord previ al si de la Comissió Mixta d'Asser Econòmics i Fiscals Estat-Generalitat i la seva posterior aprovació com a llei per les Corts Generals. Tot i que la necessitat d'aquest acord, en el marc bilateral, s'ha d'interpretar de la manera com s'hi va referir la STC 31/2010, de 28 de juny (FJ 135), el cert és que constitueix una «garantía procedimental» segons la Sentència citada, que la va declarar expressament conforme a la Constitució (FJ 136). Naturalment, aquest procediment també s'ha de seguir per a la modificació d'aquesta llei, ja sigui expressa o implícita, perquè no tindria cap sentit exigir l'esmentada garantia procedimental per a la seva elaboració si després es pot ignorar per a la seva reforma.

El Dictamen no qüestiona en cap moment aquestes consideracions sinó que les recull detalladament, aportant, a més, doctrina del Consell Consultiu i jurisprudència constitucional que les confirma. Així, se cita la STC 181/1988, de 13 d'octubre, que va declarar inconstitucional una reforma de la Llei de cessió de tributs a Catalunya, precisament perquè havia estat efectuada al marge del procediment establert per l'Estatut d'autonomia llavors vigent. I també la STC 35/2012, de 15 de març, que va recordar que, si bé l'Estat pot modificar l'abast de la cessió i fins i tot suprimir els tributs cedits, haurà de «respetar el citado marco procedimental, que además deberá tener lugar con carácter previo a la presentación del proyecto de ley específica de cesión» (FJ 9).

2. Doncs bé, una vegada exposades aquestes consideracions sobre el règim de cessió de tributs a les comunitats autònomes, tal com ha estat regulat al bloc de la constitucionalitat, el Dictamen en prescindeix. I ho fa perquè les considera inaplicables al cas que tractem, aportant en un últim paràgraf una argumentació que no comparteixo.

En primer lloc, s'afirma que el precepte dictaminat «no té per objecte la reforma de la llei específica vigent de cessió de tributs a la Generalitat», idea que es repeteix posteriorment quan es diu que «el règim sobre l'abast i les condicions de la cessió de tributs regulat en la corresponent legislació singular, d'acord amb el procediment previst a la disposició addicional setena de l'Estatut, no és modificat pel precepte examinat de la LOEP».

No puc estar d'acord amb aquesta afirmació, que em sembla excessivament formalista. Independentment de quin sigui l'objecte del precepte examinat, el que sí que és segur és que la conseqüència que resulta del seu contingut és la modificació de la vigent Llei de cessió de tributs a Catalunya, ja que la seva aplicació, si arribés el cas, comportaria senzillament el desapoderament a la Generalitat de Catalunya de les seves competències normatives en la matèria, competències que està exercint d'acord amb el seu Estatut d'autonomia. No sé quin altre sentit es pot donar a la frase «passen a ser exercides per l'Estat». I, sens dubte, aquesta reforma afecta de ple l'abast i les condicions de la cessió de tributs a què es refereix la disposició addicional setena EAC, últim paràgraf, ja que comporta una situació en la qual, ras i curt, les competències que foren atribuïdes per la dita cessió no poden ser exercides.

A la segona part d'aquesta argumentació es pretén donar resposta al problema així plantejat, atès que si es rebutja que el precepte examinat tingui per objecte aquesta reforma del règim de cessió de tributs a la Generalitat, és important saber quin és aquest objecte. Segons el Dictamen,

ens trobem només davant d'«un desplaçament excepcional» de l'exercici d'aquestes competències normatives, ja que el precepte «es limita a establir la suspensió temporal del seu exercici fins que desapareguin els supòsits que donen lloc a la seva activació».

Una vegada més he de dissentir de la interpretació exposada, per dues raons. En primer lloc, i fins i tot en cas que fos certa aquesta «suspensió temporal», les competències normatives sobre els tributs cedits han estat atribuïdes a la Generalitat en virtut de previsions contingudes a l'Estatut d'autonomia i a la LOFCA, i qualsevol canvi que afecti aquesta atribució s'hauria de fer respectant el procediment establert per aquestes previsions. I en segon lloc i com a argument més de fons, he de dir que l'article 25.1 LOEP no conté cap de les expressions utilitzades en el Dictamen, atès que enlloc no es parla de «suspensió» de l'exercici d'aquestes competències, ni tampoc es dedueix del text de la disposició la temporalitat del desplaçament de l'exercici de la competència. Per contra, la mesura comentada només pot tenir un objecte, que és la utilització de la potestat legislativa que s'ha sostret a la comunitat autònoma afectada per introduir canvis en la regulació dels tributs cedits que garanteixin increments en la recaptació encaminats a corregir les desviacions produïdes en el dèficit. I, com se sap, aquests canvis no produeixen efectes immediats ni es poden fer de qualsevol manera. Abans caldrà preparar els projectes de llei corresponents i tramitar-ne l'aprovació per les Corts Generals —a menys que es justifiqui la utilització de decrets llei—; en molts casos, els canvis no es podran aplicar fins a l'exercici pressupostari següent, i tot això sense comptar amb els efectes pràctics en l'increment de la recaptació, que poden ser encara més llunyans o no complir les expectatives.

Per tot el que he dit, considero que l'article 25.1.a LOEP, en la seva frase final, modifica de manera substancial l'abast i el contingut del règim de cessió de tributs a la Generalitat de Catalunya. Aquest règim, d'acord amb el

que estableixen l'article 210.2.a i la disposició addicional setena, paràgraf final, de l'Estatut, només es pot modificar de la manera allí fixada, que inclou l'acord al si de la Comissió Mixta d'Afers Econòmics i Fiscals Estat-Generalitat i, posteriorment, la tramitació com a projecte de llei a les Corts Generals. En no haver-se seguit aquest procediment, s'han vulnerat els preceptes estatutaris indicats i, consegüentment, l'autonomia financera de la Generalitat.

Barcelona, 4 de juliol de 2012