



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES
DE CATALUNYA

Nota en relació amb el Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries 8/2012, de 2 de juliol, sobre la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera

Conclusions del Dictamen:

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.*

El precepte disposa que l'Estat, les comunitats autònomes i les corporacions locals han de destinar el superàvit que resulti de la liquidació pressupostària a reduir l'endeutament net. S'imposa així una obligació sense distingir entre els casos en què aquesta destinació és necessària per assolir els objectius d'estabilitat pressupostària d'aquells en què no ho és.

L'article 135 CE, que té per objecte la consagració constitucional del principi d'estabilitat pressupostària, no habilita el legislador 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'objectiu d'estabilitat pressupostària.

No es pot negar que destinar el superàvit a reduir l'endeutament pot ser recomanable en el marc d'una política fiscal prudent de programació pressupostària plurianual, però la introducció d'aquesta previsió s'hauria de fer mitjançant instruments basats en els principis de col·laboració i de cooperació i, particularment, amb acords adoptats en el si del Consell de Política Fiscal i Financera de les Comunitats Autònomes.

El mandat imperatiu i generalitzat que conté l'article 32 impedeix al Parlament de Catalunya la lliure decisió de dedicar aquest superàvit bé a reduir l'endeutament net, bé a les finalitats de despesa que consideri oportunes d'acord amb les directrius polítiques o econòmiques prioritàries. Aquesta lliure decisió forma part del principi d'autonomia financera, reconegut de manera 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.

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.*

Els preceptes examinats són l'article 12 i el capítol V (art. 18 a 26) de la Llei orgànica 2/2012. L'article 12 té per objecte la regulació de la regla de despesa, en virtut de la qual cap dels ens públics a què és aplicable la Llei podrà incrementar les seves despeses pressupostàries computables per sobre de la taxa de referència de creixement del PIB de mitjà termini de l'economia espanyola. Quan s'hagi produït l'aprovació de canvis normatius que suposin «augmentos permanents de la recaptació» o «disminucions en la recaptació», la despesa es pot incrementar o s'ha de disminuir, segons correspongui, en la quantia equivalent. 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.

En la mesura que el nou article 135 CE pretén «reforçar el compromís d'Espanya amb la Unió Europea», 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, el legislador orgànic està habilitat per l'apartat 5 de l'esmentat precepte constitucional per regular la regla de despesa, que estableix una obligació que no només afecta l'Estat i les corporacions locals, sinó també les diferents comunitats autònomes. Així, de manera general, atès que la despesa de les comunitats autònomes és un component essencial de la despesa pública, no hi pot haver cap dubte sobre la necessitat que se'ls apliqui aquesta regla si es vol contenir amb eficàcia la despesa pública global de l'Estat espanyol. S'accepta la constitucionalitat de la regla de despesa perquè, tal com està regulada, no és excessiva ni desproporcionada per a la consecució dels objectius d'estabilitat pressupostària exigits per la Constitució.

Quant a l'apartat 5 de l'article 12, 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, ja que 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.

El capítol V regula 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. El legislador orgànic està habilitat per regular aquestes mesures (preventives, correctives i coercitives) a l'empara del que preveu l'apartat 5.a de l'article 135 CE, sempre que vagin dirigides a la finalitat de correcció de les desviacions produïdes. Per aquest motiu, tenen cobertura constitucional les mesures preventives previstes als articles 18 i 19. Pel que fa a les mesures correctives, previstes als articles 20 a 24, també obeeixen a aquesta finalitat i tampoc no presenten objeccions d'inconstitucionalitat. En concret, la mesura consistent en l'elaboració i la presentació d'un pla economicofinancer o de reequilibri davant del Consell de Política Fiscal i Financera de les Comunitats Autònomes (art. 23.3) és avalada per una jurisprudència constitucional que considera que l'objectiu d'estabilitat pressupostària quedaria sense efecte si aquest pla no s'elaborés o no fos idoni.

Entre les mesures coercitives que preveu l'article 25, la decisió sobre la no-disponibilitat de crèdits està destinada a impedir la realització de despeses que agreugin l'incompliment de l'objectiu d'estabilitat establert. Es tracta d'una limitació proporcionada perquè no imposa una indisponibilitat total i perquè correspon a la comunitat autònoma 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. Pel que fa a l'obligació de constituir un dipòsit, que s'ha de cancel·lar tan aviat com es presenti el pla economicofinancer que s'hauria d'haver elaborat, promou igualment la correcció de l'incompliment. Quant a l'enviament d'una comissió d'experts designats pel Govern de l'Estat, que comporta una forta càrrega intervencionista, té així mateix com a finalitat corregir les desviacions constatades a conseqüència de l'incompliment dels objectius d'estabilitat pressupostària. D'altra banda, no substitueix la comunitat autònoma en l'elaboració del seu pla economicofinancer, sinó que efectua una proposta de mesures que poden tenir contingut diferent.

Amb referència a la mesura que consisteix en la recuperació per part de l'Estat de l'exercici de potestats normatives sobre els tributs cedits, tot i que la seva regulació presenta aspectes problemàtics, s'ha d'entendre que es tracta d'un desplaçament temporal i excepcional d'aquest exercici fins que desapareguin els supòsits que donen lloc a la seva aplicació (la manca de

presentació o d'aprovació, o l'incompliment del pla economicofinancer per part de la comunitat autònoma). Per tant, no es tracta d'una modificació de la vigent Llei específica de cessió de tributs a la Generalitat, aprovada d'acord amb el procediment previst a la disposició addicional setena de l'Estatut, ni del règim sobre l'abast i les condicions de la cessió que preveu aquesta Llei. Sobre aquest precepte i discrepant de la conclusió a què arriba la majoria, es formula un vot particular, que acompanya el Dictamen, que considera que es modifica de manera substancial l'abast i el contingut del règim de cessió de tributs a la Generalitat, per a la qual cosa s'hauria d'haver seguit l'esmentat procediment estatutari.

Finalment, l'article 26 regula l'execució forçosa de les mesures coercitives. El precepte examinat s'ajusta a les exigències derivades de l'article 155 CE. En aquest sentit, 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 actua com a *ultima ratio*, ja que, anteriorment a la decisió d'utilitzar el mecanisme previst a l'article 155 CE, s'han d'haver utilitzat 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. A més, la seva utilització en cap cas no permet la substitució de la comunitat autònoma per l'Estat en la titularitat de les seves competències, sinó l'adopció de mesures encaminades a obligar-la al compliment forçós de les obligacions establertes mitjançant la Llei orgànica.

Barcelona, 5 de juliol de 2012