

**Consejería de HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA**

Nº y año del expte.

Referencia

DENOMINACIÓN:

ACUERDO DE 11 DE MARZO 2014, DEL CONSEJO DE GOBIERNO, POR EL QUE SE ACUERDA LA INTERPOSICIÓN DE RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA LA LEY ORGÁNICA 9/2013, DE 20 DE DICIEMBRE, DE CONTROL DE LA DEUDA COMERCIAL EN EL SECTOR PÚBLICO.

La reforma del artículo 135 de la Constitución Española ha venido a garantizar el principio de estabilidad presupuestaria, en las condiciones y términos expresamente previstos en nuestra Carta Magna.

El citado artículo 135, en su apartado 3, establece que el pago de los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones gozará de prioridad absoluta. Asimismo, en su apartado 5, establece que una ley orgánica regulará la forma y plazo de corrección de las desviaciones que sobre el déficit y la deuda pudieran producirse, así como la responsabilidad de las Administraciones Públicas, en cuyo desarrollo se aprueba la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (en adelante, LOEPSF)

La Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público, publicada en el Boletín Oficial del Estado el pasado 21 de diciembre, amplía el concepto de deuda pública recogido en la Constitución, para integrar a la deuda comercial, previendo en determinados casos la posibilidad de retener los recursos de los regímenes de financiación aplicables a las Comunidades Autónomas, para que el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas pague directamente a los proveedores de dichas Administraciones territoriales.

Esta posibilidad de retener recursos de los regímenes de financiación aplicables resulta contraria al artículo 137 de la Constitución, que bajo la rúbrica de la organización territorial del Estado, otorga autonomía a las Comunidades Autónomas para la gestión de sus propios intereses.

Asimismo, esta retención de recursos vulnera el artículo 156.1 de la Constitución, así como el artículo 175.2 a) del Estatuto de Autonomía para Andalucía (en adelante EAA), que establecen que la Comunidad Autónoma gozará de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias.

Dicha retención genera una auténtica merma de la autonomía financiera y de gestión, limitándose la disponibilidad de los recursos aplicables, al otorgarse prioridad al pago de la deuda comercial sobre las obligaciones financieras asociadas a la prestación de servicios públicos fundamentales, en el ámbito de la educación o la sanidad, cuya gestión corresponde a la Comunidad Autónoma, con el consiguiente menoscabo de las políticas sociales desarrolladas por la Comunidad.

En definitiva, ello significaría que el Estado gestionaría el presupuesto de las Comunidades Autónomas, potestad ínsita a la autonomía financiera de la que éstas gozan, decidiendo el destino y aplicando fondos cuya gestión corresponde a las mismas, sin que ello encuentre amparo en el principio de estabilidad presupuestaria. Si bien es cierto que el Estado puede invocar sus competencias en orden a imponer límites a las Comunidades Autónomas en el desarrollo de sus competencias financieras, dada su responsabilidad de garantizar el equilibrio económico general y para conseguir la estabilidad económica interna y externa, según la doctrina del Tribunal Constitucional, también lo es, conforme a esa misma doctrina, que el principio de cooperación entre ambas Administraciones debe primar sobre el de coordinación en el ámbito financiero, por lo que dicho principio debe conectarse con la idea de voluntariedad, siendo ambas técnicas consustanciales a la estructura compuesta del Estado de las Autonomías, de manera que el referido principio de cooperación ni tan siquiera necesita justificarse en preceptos constitucionales o estatutarios concretos, aunque así esté establecido expresamente en el artículo 219.1 del EAA, igual que está consagrado el principio de lealtad institucional, expresión de aquél, en el artículo 2.1.g) de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (en adelante, LOFCA), así como en los artículos 175.2.e), 183.1 y 219.1 del EAA, debiendo acudir en primer lugar a fórmulas de cooperación.

Pues bien, no consta que el Estado, para el establecimiento de la medida de retención analizada, la haya negociado antes con las Comunidades Autónomas, en concreto, en sede del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, creado en el artículo 3 de la LOFCA y referido en el artículo 183.7 del EAA, no habiendo buscado, por tanto, antes el acuerdo previo.

Igualmente, tampoco se respetan dichos principios de cooperación y de lealtad institucional en la propia aplicación de la medida de retención, pues lo que disponen los preceptos cuya impugnación se prevé es directamente la retención por el Estado de las transferencias que debe hacerle a las Comunidades Autónomas en virtud de los sistemas de

financiación, para pagar posteriormente a los proveedores, confiriéndole audiencia a éstas sólo para determinar la parte y cuantía de las deudas comerciales a abonar, pero no en cuanto a la procedencia de dicha retención o del pago de la deuda comercial en cuestión.

Asimismo, cabe atribuir también a la medida introducida su desproporcionalidad, debiendo tenerse en cuenta que los límites impuestos por una Administración a la autonomía financiera de un nivel de gobierno distinto deben ser en todo caso proporcionales a los objetivos perseguidos, apreciándose así que el Estado mermaría la financiación de las Comunidades Autónomas con la retención que acordare, pero sin justificar dicha decisión en el empleo inmediato de los fondos retenidos en el pago a los proveedores, pues la norma no garantiza el plazo en el que el Estado haría efectivos dichos abonos.

De otro lado, la retención para el pago a proveedores desconocería la regla de prioridad absoluta en el pago del capital e intereses de la deuda pública establecida en el artículo 135.3 de la Constitución y en el artículo 14 de la LOEPSF, pudiendo por tanto cobrar antes aquellos proveedores que los acreedores de la deuda pública. Es decir, si el Estado puede emplear los fondos del sistema de financiación autonómica para pagar a los proveedores de la Comunidad Autónoma, no imponiéndose como límite el del respeto a la prelación en el pago de la que gozan los titulares de la deuda pública, se estaría defraudando el privilegio de éstos en el caso de insuficiencia presupuestaria. Las Administraciones, entre ellas las autonómicas, deben respetar en la ordenación de sus pagos la preferencia garantizada constitucionalmente para la deuda pública, no atendiéndose a esta regla cuando el Estado destinara los recursos en cuestión a los proveedores.

En otro orden de consideraciones, si el referido artículo 135 establece límites a la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, como se desprende de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, aquéllos no pueden extenderse de manera arbitraria a supuestos no recogidos expresamente en el mismo artículo, como es el caso de la deuda comercial.

En consecuencia, no resulta de aplicación la reserva de ley orgánica prevista en el apartado 5 de dicho precepto constitucional. La introducción del principio de sostenibilidad financiera en la anterior LOEPSF junto al de estabilidad presupuestaria se justificaba por su derivación de los apartados 3 y 4 del artículo 135 de la Constitución, referidos los mismos a la deuda pública, a la contracción del crédito y al déficit estructural, lo que explicaba por tanto su regulación por ley orgánica. Por tanto, se habría regulado por ley orgánica la morosidad de la deuda comercial de las Administraciones Públicas, limitando con las medidas establecidas la autonomía financiera de las mismas, vulnerando el principio de competencia que inspira la reserva de materias para su regulación por dicho instrumento normativo, según resulta del artículo 81.1 y, en este caso, del artículo 135.5 de la Constitución.

En su virtud, de acuerdo con lo establecido en el artículo 32.2 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, y el artículo 41.2 del Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto 450/2000, de 26 de diciembre, a propuesta de la Consejera de Hacienda y Administración Pública, previa deliberación del Consejo de Gobierno en su reunión del día 11 de marzo de 2014

ACUERDA

Primero.

Interponer recurso de inconstitucionalidad contra los siguientes preceptos de la Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público, por contravención de las normas del bloque de constitucionalidad indicadas a continuación:

1. Artículo primero. Uno, que modifica el artículo 4.2 de la LOEPSF; artículo primero. Tres, que incluye un nuevo apartado 6 en el artículo 13 de la LOEPSF; artículo primero. Cinco, en cuanto a la redacción dada a los apartados 4 y 5 del artículo 18 de la LOEPSF; artículo primero. Seis, en cuanto a la redacción dada a los apartados 5, 6 y 7 del artículo 20 de la LOEPSF; artículo primero. Ocho, que modifica el artículo 25 de la LOEPSF; artículo primero. Doce, que incorpora tres nuevos apartados 7, 8 y 9 en la disposición adicional primera de la LOEPSF; artículo primero. Catorce, que introduce la disposición adicional quinta en la LOEPSF; artículo primero. Quince, que introduce la disposición adicional sexta en la LOEPSF; artículo primero. Dieciséis, que modifica la disposición final segunda de la LOEPSF; el artículo segundo, que modifica la disposición adicional octava de la LOFCA; y la disposición adicional primera. Todos ellos por infracción de la reserva de ley orgánica contenida en los artículos 81.1 y 135.5 de la Constitución, en relación con el artículo 28.2 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.
2. Artículo primero. Seis, en cuanto a la redacción dada a los apartados 6 y 7 del artículo 20 de la LOEPSF; artículo primero. Dieciséis, que modifica la disposición final segunda de la LOEPSF; y el artículo segundo, que modifica la disposición adicional octava de la LOFCA. Dichos preceptos vulneran el principio de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas y el principio de cooperación que debe regir las relaciones entre éstas y el Estado, de acuerdo con los artículos 137 y 156.1 de la Constitución, los artículos 175.2.a), 175.2.b), 175.2.e), 183.1, 183.7 Y 219.1 del EAA, y el artículo 2.1.g) de la LOFCA, en relación con el artículo 28.1 de la Ley Orgánica

2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, y lesionan la regla de la prioridad absoluta en el pago de la deuda pública, establecida en el artículo 135.3 de la Constitución y en el artículo 14 de la LOEPSF.

Segundo.

Solicitar Dictamen al Consejo Consultivo de Andalucía, simultaneándose dicha petición con la adopción del presente Acuerdo, todo ello de conformidad con los artículos 17.4, 25 y 26 de la Ley 4/2005, de 8 de abril, del Consejo Consultivo de Andalucía.

Tercero.

Autorizar al Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, para la interposición del recurso de inconstitucionalidad referido.

Sevilla, 11 de marzo de 2014

Susana Díaz Pacheco
PRESIDENTA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

M^a Jesús Montero Cuadrado
CONSEJERA DE HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA