

Anexo II (a)

ACUERDO DE CONSEJO DE GOBIERNO POR EL QUE SE ACUERDA LA INTERPOSICIÓN DE RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA DETERMINADOS PRECEPTOS DE LA LEY ORGÁNICA 6/2015, DE 12 DE JUNIO, DE MODIFICACIÓN DE LA LEY ORGÁNICA 8/1980, DE 22 DE SEPTIEMBRE, DE FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y DE LA LEY ORGÁNICA 2/2012, DE 27 DE ABRIL, DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA.

RELACIÓN DE DOCUMENTOS (Orden cronológico):

TODOS LOS DOCUMENTOS DEL EXPEDIENTE SON ACCESIBLES

Nº de orden	Denominación del documento
1	Informe del Gabinete Jurídico
2	
3	
4	

En virtud de lo establecido en el Acuerdo de 17 de diciembre de 2013, del Consejo de Gobierno, por el que se adoptan medidas para la transparencia del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, y dando cumplimiento a las Instrucciones de coordinación para asegurar la homogeneidad en el tratamiento de la información en cumplimiento de lo establecido en el citado Acuerdo, se emite la presente propuesta sobre la aplicación de los límites de acceso de los documentos que integran el expediente relativo al asunto indicado.

Sevilla, a de septiembre de 2015

Fdo.: Pilar Paneque Sosa
 Viceconsejera de Hacienda y
 Administración Pública

INFORME CCPI00010/15-E.- BORRADOR DE ACUERDO DEL CONSEJO DE GOBIERNO POR EL QUE SE ACUERDA LA INTERPOSICIÓN DE RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA DETERMINADOS PRECEPTOS DE LA LEY ORGÁNICA 6/2015, DE 12 DE JUNIO, DE MODIFICACIÓN DE LA LEY ORGÁNICA 8/1980, DE 22 DE SEPTIEMBRE, DE FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y DE LA LEY ORGÁNICA 2/2012, DE 27 DE ABRIL, DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA.

Solicitado por la Ilma. Sra. Secretaria General Técnica de la Consejería de Hacienda y Administración Pública informe de este Gabinete Jurídico sobre borrador de Acuerdo del Consejo de Gobierno de referencia, de conformidad con el artículo 78.2.a) 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, cumple a este Letrado formular las siguientes

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- Debemos comenzar examinando si concurren los presupuestos formales legalmente exigidos para la interposición del recurso de inconstitucionalidad que se nos somete a informe.

- a) Por lo que hace al objeto de impugnación, se pretende interponer recurso de inconstitucionalidad contra determinados preceptos de la Ley Orgánica 6/2015, de 12 de junio, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas y de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Dado que la impugnación se dirige contra preceptos de una norma con rango de ley, resulta ajustada a lo dispuesto sobre el objeto del recurso de inconstitucionalidad tanto por el artículo 161.1.a) de la Constitución Española (en adelante, CE) como por los artículos 2.1.a) y 27 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (en lo sucesivo, LOTC).

- b) Por lo que se refiere a la legitimación activa para interponer el recurso de inconstitucionalidad, el artículo 162.1.a) CE señala que están legitimados para la interposición del mismo, entre otros, los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas y, en su caso, las Asambleas de las mismas.

Concretando esta previsión constitucional, el artículo 32.2. LOTC establece que:



"2. Para el ejercicio del recurso de inconstitucionalidad contra las Leyes, disposiciones o actos con fuerza de Ley del Estado que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía, están también legitimados los órganos colegiados ejecutivos y las Asambleas de las Comunidades Autónomas, previo acuerdo adoptado al efecto".

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha ido evolucionando, en un sentido flexibilizador, al interpretar esta exigencia de "afectación al propio ámbito autonomía", pudiendo considerarse como criterio consolidado en los pronunciamientos más recientes del supremo intérprete de la Constitución el expresado en la STC 239/2012, de 13 de diciembre, según la cual:

«Si bien en la interpretación del art. 32.2 LOTC, que limita la legitimación de las Comunidades Autónomas para interponer recursos de inconstitucionalidad a las leyes estatales que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía, primó inicialmente una interpretación restrictiva que vinculó ese ámbito a la esfera competencial de las Comunidades Autónomas, posteriormente y ya desde su temprana Sentencia 84/1982, de 23 de diciembre, el Tribunal inició una línea jurisprudencial de progresiva flexibilización de ese criterio "hasta el extremo de que, al día de hoy, puede afirmarse que los condicionamientos materiales a la legitimación de las Comunidades Autónomas para impugnar leyes del Estado constituyen una verdadera excepción" (por todas, STC 110/2011, de 22 de junio). La legitimación de las Comunidades Autónomas para interponer el recurso de inconstitucionalidad, hemos afirmado reiteradamente, "no está al servicio de la reivindicación de una competencia violada, sino de la depuración del ordenamiento jurídico" (STC 110/2011, de 22 de junio) y de su ámbito propio de autonomía que remite más ampliamente a la posición institucional de las Comunidades Autónomas, esto es "al conjunto de sus competencias y facultades y también a las garantías constitucionales y estatutarias, que preservan dicha autonomía" (por todas, STC 30/2011, de 16 de marzo)».

En otros pronunciamientos, como las SSTC 48/2003, de 12 de marzo y 247/2007, de 12 de diciembre, el Tribunal Constitucional ha señalado que:

«la legitimación de las Comunidades Autónomas para interponer el recurso de inconstitucionalidad no está al servicio de una competencia violada, sino de la depuración del ordenamiento jurídico y, en este sentido, (...) se extiende a todos aquellos supuestos en que exista un punto de conexión material entre la ley estatal y el ámbito competencial autonómico, lo cual, a su vez, no puede ser interpretado restrictivamente».

En el supuesto que nos ocupa, la existencia de dicho punto de conexión ha de reputarse indiscutible, por cuanto la impugnación de distintos preceptos de la Ley Orgánica 6/2015, de 12 de junio se funda sustancialmente en una presunta lesión de



la autonomía financiera que nuestra Comunidad Autónoma tiene constitucionalmente reconocida.

Señalemos por último, en lo referente a la legitimación activa, que la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía recoge en su artículo 27.14, como competencia del Consejo de Gobierno, la de acordar la interposición de recursos de inconstitucionalidad.

- c) Por lo que respecta al plazo para la interposición del recurso de inconstitucionalidad, el artículo 31 LOTC señala que:

"El recurso de inconstitucionalidad contra las Leyes, disposiciones normativas o actos con fuerza de Ley podrá promoverse a partir de su publicación oficial".

Completando esta previsión, añade el artículo 33.1 LOTC que:

"El recurso de inconstitucionalidad se formulará dentro del plazo de tres meses a partir de la publicación de la Ley, disposición o acto con fuerza de Ley impugnado (...)".

Puesto que la Ley Orgánica 6/2015, de 12 de junio, cuya impugnación se pretende, apareció publicada en el Boletín Oficial del Estado el 13 de junio de 2015, el plazo para la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la misma expirará el próximo 13 de septiembre de 2015.

SEGUNDA.- Pasando a examinar los aspectos de fondo de la impugnación constitucional que nos ocupa, en el borrador de Acuerdo de Gobierno que es sometido a nuestra consideración se plantea la interposición del recurso de inconstitucionalidad contra los siguientes preceptos la Ley Orgánica 6/2015, de 12 de junio, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas y de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera:

- El artículo primero en sus apartados dos, tres y cinco, los cuales, respectivamente, introducen un nuevo artículo 13 bis en la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (en adelante, LOFCA), incorporan un nuevo apartado 6 al artículo 14 LOFCA y añaden un nuevo apartado 5 a la Disposición Adicional octava de la LOFCA.
- El artículo segundo en sus apartados uno, tres y cuatro, que respectivamente introducen un nuevo apartado 3 en el artículo 4 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (en lo sucesivo,



LOEPSF) y modifican el artículo 20.1 y la Disposición Adicional primera, apartado 3 de la LOEPSF.

- La Disposición Final primera en sus apartados uno y tres, los cuales, respectivamente, modifican el Título VII de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad (en adelante, LGS) y añaden una nueva Disposición Final decimosexta a la LGS.
- La Disposición Final cuarta, que modifica el apartado tercero del artículo 8 quinquies de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud.

TERCERA.- Examinaremos en primer lugar la posible inconstitucionalidad del artículo primero, apartados dos, tres y cinco y del artículo segundo, apartados uno, tres y cuatro de la Ley Orgánica 6/2015, de 12 de junio, dada la estrecha conexión que advertimos entre los argumentos que se emplean para pretender la posible inconstitucionalidad de estos artículos; en efecto, si bien son invocados a tal efectos distintos preceptos, tanto constitucionales como del Estatuto de Autonomía para Andalucía, la objeción fundamental que se plantea es la posible afectación a la autonomía financiera de nuestra Comunidad Autónoma.

La autonomía financiera se encuentra reconocida por el artículo 156.1 CE en los siguientes términos:

"Las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles".

Asimismo la autonomía financiera aparece consagrada, como uno de los principios que ha de regir la Hacienda de nuestra Comunidad Autónoma, en el artículo 175.2.a) del Estatuto de Autonomía para Andalucía (en lo sucesivo, EAA).

La autonomía financiera ha sido definida por el Tribunal Constitucional como *"la facultad de las Comunidades Autónomas para determinar y ordenar los ingresos y gastos necesarios para ejercer sus competencias propias"* (SSTC 179/1987, de 13 de noviembre y 13/1992, de 6 de febrero), lo que implica, asimismo, *"la potestad para elaborar, aprobar y ejecutar sus propios presupuestos"* (SSTC 63/1986, de 21 de mayo y 192/2000, de 13 de julio).

El Tribunal Constitucional, en numerosas sentencias, ha puesto de manifiesto la estrecha vinculación que existe entre la autonomía financiera y la autonomía política que el artículo 137 CE reconoce a las Comunidades Autónomas, pues como se afirma en la STC 13/2007, de 18 de enero, el reconocimiento de dicha autonomía política:



"...exige que dichos entes disfruten de la plena disposición de los medios financieros precisos para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las funciones que legalmente les han sido encomendadas; es decir, para posibilitar el ejercicio de la autonomía constitucionalmente reconocida en los artículos 137 y 156 CE (...)"

Ahora bien, sin perjuicio de lo expuesto, debemos advertir que esta misma jurisprudencia constitucional, ya desde fechas tempranas, ha venido subrayando la existencia de límites a esta autonomía financiera constitucionalmente reconocida a las Comunidades Autónomas, los cuales justifican una actuación del Estado con incidencia en el ámbito de dicha autonomía, y que esta jurisprudencia se ha ido inclinando hacia un criterio cada vez más expansivo de las posibilidades de intervención del Estado; criterio que se ha acentuado aún más tras la reforma del artículo 135 CE. Examinémoslo con más detalle:

El Tribunal Constitucional se ocupó de examinar en distintas sentencias, dictadas en los primeros años de su andadura, los límites que impone a la autonomía financiera el propio artículo 156.1 CE en el que la misma se encuentra reconocida, esto es, la *"coordinación con la Hacienda estatal"* y la *"solidaridad con todos los españoles"*, y reconoció la legitimidad constitucional de la intervención del Estado como garante de estos principios, en ejercicio de la competencia sobre las: *"Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica"* y sobre la: *"Hacienda general y Deuda del Estado"* que le atribuye el artículo 149.1 CE en sus apartados 13º y 14º, respectivamente. Ello justificaría que el Estado adoptase *"decisiones unitarias que aseguren un tratamiento uniforme de determinados problemas"* (STC 186/1998, de 17 de octubre), así como *"medidas unilaterales con fuerza normativa general susceptible de incidir en las competencias autonómicas en materia presupuestaria"* (STC 171/1996, de 30 de octubre).

Este reconocimiento de la facultad del Estado para incidir en el ámbito de la autonomía financiera ha ido siendo perfilado por el Tribunal Constitucional, en términos cada vez más expansivos, a raíz del ingreso de España en la Comunidad Europea - cuyo Tratado constitutivo ya establecía en su artículo 104 que *"los Estados miembros evitarán déficits públicos excesivos"* y que *"la Comisión supervisará la evolución de la situación presupuestaria y del nivel de endeudamiento público de los Estados miembros"* - y en particular tras la adopción por el Consejo Europeo, el 17 de junio de 1997, del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, dirigido a reforzar la supervisión de las políticas fiscales nacionales, que se concretó en un conjunto de normas comunitarias sobre disciplina y control presupuestarios, conocidas como *"six pack"*.

Principal exponente de esta jurisprudencia constitucional expansiva de las posibilidades de actuación del Estado es la STC 134/2011, de 20 de julio, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento de Cataluña contra determinados preceptos de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria y de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.



La citada Sentencia desestimó en su integridad el recurso de inconstitucionalidad, afirmando sin ambages la competencia del Estado para imponer, en aras de la consecución del objetivo de estabilidad, y al amparo de los títulos que le confiere el artículo 149.1.13ª y 14ª CE, controles y límites a la actividad presupuestaria de las Comunidades Autónomas.

Nos parece ilustrativo transcribir los siguientes razonamientos, empleados por el Tribunal Constitucional en el fundamento jurídico 7 de la Sentencia:

“No cabe duda de la virtualidad que ofrece en este caso la regla 13 del art. 149.1 CE, que atribuye al Estado la competencia sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, que es una competencia de dirección general de la economía que se proyecta en los diversos sectores de la misma (por todas, STC 197/1996, de 28 de noviembre) y también en materia presupuestaria (...). Así, nuestra doctrina ha señalado que el establecimiento de topes máximos al presupuesto en materias concretas «halla su justificación tanto en el título competencial contenido en el art. 149.1.13 CE como en el principio de coordinación, que opera como límite de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas (art. 156.1 CE), con el alcance previsto en el art. 2.1 b) LOFCA (STC 103/1997, de 22 de mayo y STC 62/2001, de 1 de marzo). Y en relación con ello, no puede tampoco desconocerse que hemos destacado la conexión existente entre la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas y la competencia estatal exclusiva sobre la Hacienda general prevista en el art. 149.1.14 CE (por todas, STC 31/2010, de 28 de junio).

En conclusión, es clara, en principio, la competencia estatal para dictar, ex art. 149.1.13 y 14 CE, las Leyes controvertidas”

Sobre esta misma cuestión incide el Tribunal Constitucional en el fundamento jurídico 8 de la Sentencia:

“(…) importa señalar que este Tribunal en su STC 62/2001, de 1 de marzo, reiterando anterior doctrina, ha considerado legítimo el establecimiento de límites presupuestarios en materias concretas, señalando que existe para ello un doble fundamento. De un lado, porque la limitación de gasto impuesta a las Administraciones públicas «encuentra su apoyo en la competencia estatal de dirección de la actividad económica general ex art. 149.1.13 (STC 96/1990), y su establecimiento está encaminado a la consecución de la estabilidad económica y la gradual recuperación del equilibrio presupuestario (STC 237/1992) ... Y de otro, porque «la imposición de estos topes máximos por parte del Estado también encuentra su fundamento en el límite a la autonomía financiera que establece el principio de coordinación con la Hacienda estatal del art. 156.1 CE, con el alcance previsto en el art. 2.1 b) LOFCA, el cual exige a las Comunidades Autónomas la acomodación de su actividad financiera a las medidas oportunas que adopte el Estado tendentes a conseguir la estabilidad económica interna y externa, toda vez que a él corresponde la responsabilidad de garantizar el equilibrio económico general (SSSTC 171/1996 y 103/1997. Con base en el principio de coordinación delimitado por la LOFCA cabe, pues, justificar que el Estado



acuerde una medida unilateral con fuerza normativa general susceptible de incidir en las competencias autonómicas en materia presupuestaria, siempre que aquélla tenga una relación directa con los mencionados objetivos de política económica» (STC 62/2001).

Resta por añadir que la legitimidad constitucional de que el Estado, ex arts. 149.1.13 y 156.1 en conexión con el art. 149.1.14 CE, establezca topes máximos en materias concretas a las Comunidades Autónomas en la elaboración de sus presupuestos se extiende, con igual fundamento, a la fijación de topes generales para dichos presupuestos, toda vez que la política presupuestaria es un instrumento de la política económica de especial relevancia, a cuyo través incumbe al Estado garantizar el equilibrio económico general (STC 62/2001).

(...)

Este Tribunal ya ha recordado la competencia del Estado para «conseguir la estabilidad económica interna y externa, toda vez que a él le corresponde la responsabilidad de garantizar el equilibrio económico general» (STC 62/2001, con cita de las SSTC 171/1996 y 103/1997, así como su competencia para alcanzar «la gradual recuperación del equilibrio presupuestario» (STC 62/2001, con remisión a la STC 237/1992), de manera que la concepción de la estabilidad presupuestaria en términos de equilibrio o superávit que tiene el precepto impugnado se aviene con las competencias del Estado previstas en el art. 149.1.13 y 14 CE, competencias que se ejercen en el marco multilateral de coordinación y cooperación previsto por el legislador orgánico".

CUARTA.- Los límites a la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas se han hecho aún más patentes tras la reforma, en el año 2011, del artículo 135 CE, que consagra el principio de estabilidad presupuestaria para todas las Administraciones Públicas:

"1. Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria.

2. El Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros.

Una ley orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, en relación con su producto interior bruto. Las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario.

3. El Estado y las Comunidades Autónomas habrán de estar autorizados por ley para emitir deuda pública o contraer crédito.

Los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos y su pago gozará de



prioridad absoluta. Estos créditos no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión.

El volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones Públicas en relación con el producto interior bruto del Estado no podrá superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

4. Los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública sólo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados.

5. Una ley orgánica desarrollará los principios a que se refiere este artículo, así como la participación, en los procedimientos respectivos, de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones Públicas en materia de política fiscal y financiera. En todo caso, regulará:

a) La distribución de los límites de déficit y de deuda entre las distintas Administraciones Públicas, los supuestos excepcionales de superación de los mismos y la forma y plazo de corrección de las desviaciones que sobre uno y otro pudieran producirse.

b) La metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural.

c) La responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.

6. Las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus respectivos Estatutos y dentro de los límites a que se refiere este artículo, adoptarán las disposiciones que procedan para la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias".

Pues bien, el Tribunal Constitucional ha utilizado ya, en la reciente STC 215/2014, de 18 de diciembre, el artículo 135 CE como parámetro de constitucionalidad para decidir el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de Canarias contra distintos preceptos de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Dicha Sentencia desestima - si bien con cinco votos particulares - el recurso de inconstitucionalidad interpuesto, prodigándose en consideraciones sobre los límites que el artículo 135 CE, en su nueva redacción, impone a la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, y sobre la relevancia de la posición del Estado como principal garante del principio de estabilidad presupuestaria, consagrado en dicho precepto constitucional.

La cuestión de los límites que el artículo 135 CE implica para la autonomía financiera se examina en el fundamento jurídico séptimo de la Sentencia:



"(...) Es importante insistir en que, tras la reforma del art. 135 de la Constitución, se obliga, con carácter general, a todas las Administraciones públicas, a que adecuen sus actuaciones al principio de estabilidad (art. 135.1 CE), exigiéndoles que no incurran en déficit estructural fuera de los márgenes autorizados por la Unión Europea (art. 135.2 CE) y a que no superen los límites de déficit y de endeudamiento fijados en cada momento (art. 135.4 CE). Con carácter específico, a las Comunidades Autónomas, se les impone la obligación de adoptar las «disposiciones» y «decisiones presupuestarias» necesarias «para la aplicación efectiva del principio de estabilidad» (art. 135.6 CE). De esta manera, la redacción dada al art. 135 CE consagra unos nuevos límites a la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas que condicionan sus políticas de gasto al someterlas no sólo a las políticas que, en materia de estabilidad presupuestaria, determine con carácter general el Estado, sino ahora también a las que adopten las propias instituciones europeas".

En cuanto a la legitimación constitucional del Estado para incidir, como garante de este principio constitucional de estabilidad presupuestaria, en el ámbito de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, adoptando a tal fin medidas de seguimiento, supervisión e incluso correctoras, resulta ilustrativo lo expuesto por el Tribunal Constitucional en el fundamento jurídico cuarto de la Sentencia:

"(...) Estamos en presencia de unas medidas que, aun afectando al ámbito de autonomía de las Comunidades Autónomas, deben considerarse legítimas desde el punto de vista constitucional por dirigirse a la corrección de la desviación producida en orden a permitir tanto el cumplimiento de los objetivos individualmente marcados, como la acción homogénea de todos los entes implicados de cara a la consecución del objetivo colectivamente asumido. Como ya hemos tenido la oportunidad de señalar precisamente con relación a una de las medidas cuya aplicación se deriva del art. 19 de la Ley Orgánica 2/2012 - como es la elaboración de un plan económico-financiero -, «partiendo de la legitimidad del establecimiento por el Estado del principio de estabilidad presupuestaria, debemos atribuir igual legitimidad al criterio de que cuando dicho principio no se atienda en el momento de la aprobación del presupuesto o se constate su incumplimiento en la liquidación del mismo, el Estado imponga ex art. 149.1.13 CE 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 que ha de garantizar el equilibrio de la política económica general» (STC 134/2011, de 20 de julio)".

Sobre la misma cuestión se razona en el fundamento jurídico sexto que:

"Por otra parte, si ante el incumplimiento de los objetivos fijados para cada Comunidad Autónoma en la programación o ejecución de los presupuestos no estuviera prevista la posibilidad de aplicar medidas dirigidas a su corrección, quedaría sin efecto el objetivo de estabilidad y, en su consecuencia, la competencia del Estado de dirección de la política económica ex art. 149.1.13 CE, a cuyo través éste ha de garantizar el equilibrio de la política económica general (STC



134/2011, de 20 de julio). Puesto que la inidoneidad de las medidas adoptadas o la falta de adopción de unas nuevas con las que corregir el desequilibrio, «tiene necesaria repercusión en la estabilidad presupuestaria del propio Estado y de las restantes Comunidades Autónomas» (STC 134/2011, de 20 de julio), queda plenamente justificado la imposición de la obligación de adopción de aquellas medidas que se reputen imprescindibles para asegurar la corrección de tales desviaciones en garantía de la efectividad de los principios del art. 135 CE que, no hemos de olvidar, constituyen un límite aplicable a todas las Administraciones públicas, esto es, un «mandato constitucional que, como tal, vincula a todos los poderes públicos» (STC 157/2011, de 18 de octubre).

De esta manera, la aplicación de medidas que provoquen el cumplimiento de la Comunidad Autónoma que ha incurrido en una desviación va dirigida a conseguir la integración de la diversidad de las partes en un conjunto unitario dentro de una política común, pues, hemos de insistir en que, el incumplimiento individual puede provocar el colectivo, tanto frente a las exigencias de estabilidad que proclama el art. 135 de nuestro texto constitucional como ante las obligaciones asumidas en la materia por España como Estado miembro de la Unión Europea”.

Y finalmente en el fundamento jurídico séptimo:

“(…) la Ley Orgánica 2/2012 deja en manos de las Comunidades Autónomas la decisión de las políticas a adoptar de cara a la consecución del objetivo de estabilidad, bien operando sobre los ingresos, bien reduciendo los gastos, bien afectando a unos y otros. Es la Comunidad Autónoma, entonces, la que en el ejercicio de su autonomía política y financiera decide cómo cumplir con el mandato constitucionalmente impuesto adoptando las «decisiones presupuestarias» necesarias «para la aplicación efectiva del principio de estabilidad» (art. 135.6 CE). Únicamente cuando las medidas dirigidas al cumplimiento de ese mandato sean inexistentes o insuficientes y, sólo entonces, será cuando el Estado, en el ejercicio de sus facultades de dirección general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE), como titular de la potestad de coordinación de las haciendas autonómicas (art. 156.1 CE) y garante del equilibrio económico general (arts. 131 y 138, ambos CE), y como responsable del cumplimiento ad extra de los objetivos de estabilidad presupuestaria (arts. 4.3 TUE, 126.1 TFUE y 3 del protocolo núm. 12 anejo al Tratado de funcionamiento de la Unión Europea), podrá proponer a las Comunidades Autónomas la adopción de determinadas medidas de cara a impedir que quede «sin efecto el objetivo de estabilidad» y, por consecuencia, las competencias del Estado «a cuyo través éste ha de garantizar el equilibrio de la política económica general» (STC 134/2011, de 20 de julio, FJ 11).

En definitiva, la proposición de unas determinadas medidas «es una consecuencia vinculada al incumplimiento del objetivo de estabilidad», pues «si cada Comunidad Autónoma pudiera instrumentar libremente y sin homogeneidad las medidas de adecuación al objetivo –en este caso incumplido– de estabilidad presupuestaria, dicho objetivo resultaría de difícil o imposible cumplimiento». (STC 134/2011, de 20 de julio).



(...)

Por tanto, hay que concluir que las medidas propuestas (...) implica(n) la concreción de un límite a la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas y la configuración de una competencia ejecutiva básica a favor del Estado justificada por la concurrencia de un interés general que exige que el Estado ostente determinadas competencias finales en la determinación de las medidas a adoptar con la finalidad de lograr las correcciones necesarias de las desviaciones en que incurran las Comunidades Autónomas tras haber ejercido sus competencias.

La cuestión esencial se encuentra, entonces, en determinar si es legítimo desde un punto de vista constitucional que, como consecuencia del incumplimiento de las obligaciones que la Constitución impone a todas las Administraciones públicas en materia de estabilidad presupuestaria (art. 135.1 CE), el Gobierno, como garante de la defensa del interés general, pueda proponer a la Administración incumplidora la adopción de una serie de medidas concretas que se dirijan a la corrección de la desviación padecida. Y la respuesta debe ser necesariamente positiva ya que, en la medida que el cumplimiento de los objetivos de déficit y de endeudamiento al que debe dirigirse la actuación de todas las Administraciones públicas representa una cuestión de interés general de extraordinaria importancia, respecto de cuya consecución el Estado es el garante último (arts. 128.1, 131.1 y 2, y 138.1, todos ellos CE), esto justifica que, en el ejercicio de sus competencias ex art. 149.1.13, 14 y 18 CE, pueda proponerles las medidas necesarias para lograr la corrección de la desviación existente, lo que, por lo demás, es acorde con la previsión del art. 135.5 a) CE cuando dice que la ley orgánica regulará «la forma y plazo de corrección de las desviaciones que sobre uno - límites de déficit - y de otro - límites de deuda - pudieran producirse».

Estamos pues en presencia de una injerencia legítima, por debida, necesaria y proporcionada. Es debida, al responder a la consecución de un fin constitucionalmente consagrado, como es, alcanzar la estabilidad presupuestaria y mantener un nivel de endeudamiento soportable, tanto a nivel individual como general; es necesaria, al ser fruto, única y exclusivamente, del incumplimiento, deliberado o negligente, de una determinada Comunidad Autónoma; y, en fin, es proporcionada, pues no sólo se impone como consecuencia de la falta de adopción por parte de una Comunidad Autónoma, en el ejercicio debido de su propia autonomía financiera, de las «disposiciones» y «decisiones presupuestarias» imprescindibles «para la aplicación efectiva del principio de estabilidad» (art. 135.6 CE), sino que no le impide, en ningún momento, adoptar las medidas de reducción del gasto que considere oportunas en el ejercicio de las competencias que le son propias».

QUINTA.- Atendiendo a la evolución de la jurisprudencia constitucional que se acaba de exponer, consideramos que no existiría fundamentación jurídica suficiente para impugnar el artículo primero, apartados dos y tres; el artículo segundo, apartados uno, tres y cuatro; la Disposición Final primera, apartado uno y la Disposición Final cuarta de la Ley Orgánica 6/2015, de 12 de junio.



En efecto, la introducción del criterio de prudencia financiera, como principio que habrá de regir en lo sucesivo las operaciones financieras que suscriban las Comunidades Autónomas, y la atribución al Estado de una serie de facultades dirigidas a supervisar, detectar y, en su caso, corregir las posibles desviaciones de este principio, encontrarían a nuestro parecer acomodo en la doctrina que ha ido elaborando el Tribunal Constitucional y que encuentra su plasmación más reciente y acabada en la STC 215/2014, de 18 de diciembre.

Asimismo, las modificaciones que la Disposición Final primera, apartado uno y la Disposición final cuarta introducen, respectivamente, en el Título VII de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad y en el artículo 8 quinquies de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud van dirigidas a la implementación del principio de sostenibilidad financiera en el gasto farmacéutico y sanitario de las Comunidades Autónomas, colocando al Estado en la posición institucional de garante del cumplimiento de dicho principio, por lo que entendemos que, también en este caso, la jurisprudencia más reciente del Tribunal Constitucional daría soporte a las modificaciones que se incorporan en estas dos leyes sanitarias.

Consideramos, por ello, que la interposición del recurso de inconstitucionalidad debería circunscribirse al artículo primero, apartado cinco y la Disposición Final primera, apartado tres de la Ley Orgánica 6/2015, de 12 de junio, que pasamos a examinar.

SEXTA.- El artículo primero, apartado cinco de la Ley Orgánica 6/2015, de 12 de junio presenta el tenor que sigue:

“Cinco. Se modifica la numeración del apartado 3 sic que pasa a denominarse apartado 4, y se incorpora un nuevo apartado 5 en la disposición adicional octava con la siguiente redacción:

«5. El Estado podrá deducir o retener de los importes satisfechos por todos los recursos de los regímenes de financiación de las Comunidades Autónomas no adheridas al compartimento Fondo Social del Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas, las cantidades necesarias para abonar las obligaciones pendientes de pago por parte de las Comunidades Autónomas con las Entidades Locales derivadas de transferencias y convenios suscritos en materia de gasto social que sean vencidas, líquidas y exigibles a 31 de diciembre de 2014.»”.

Este precepto implica, pues, el establecimiento de una prioridad de pago a las Entidades Locales, en lo relativo a las obligaciones contraídas por las Comunidades Autónomas con dichas Entidades que deriven de transferencias y convenios en materia de gasto social; prioridad que, a nuestro entender, desconoce la prioridad absoluta que reconoce el artículo 135.4 CE al pago del capital e intereses de la deuda pública, y que podría conducir a que, en caso de insuficiencia presupuestaria, al retener el Estado fondos de la financiación autonómica para atender a las obligaciones contraídas por las Comunidades Autónomas con las Entidades Locales en materia de gasto social, éstas tuviesen



prioridad de pago que se antepondría a la preferencia, constitucionalmente garantizada, de que gozan los titulares de deuda pública.

El Consejo Consultivo de Andalucía ha tenido ocasión de pronunciarse recientemente en su Dictamen 192/2014, de 19 de marzo, sobre un supuesto análogo al que nos ocupa: la posible inconstitucionalidad del artículo primero, apartado seis de la Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de Control de la Deuda Comercial en el Sector Público, por introducir en el artículo 20 de la LOEPSF la posibilidad de que el Estado retenga cantidades a satisfacer del régimen de financiación de las Comunidades Autónomas, para atender a las deudas contraídas por éstas con proveedores.

El Consejo Consultivo, en el Dictamen de referencia, afirmó que dicho precepto debe reputarse inconstitucional, por cuanto:

"(...) no sólo afecta a la suficiencia financiera, sino que también afecta a la autonomía de gasto, que es el aspecto esencial de la autonomía financiera garantizada en el artículo 156.1 de la Constitución, en la medida en que está imponiendo una prioridad en el destino de los recursos, una prioridad en el gasto, el pago a acreedores comerciales, por encima del que debe destinarse a cualquier servicio público esencial. No debe olvidarse que la clave de bóveda de dicha autonomía es justamente la autonomía de gasto (STC 68/1996). Desde la sentencia del Tribunal Constitucional 201/1988 se ha consolidado la doctrina constitucional según la cual la autonomía de gasto no sólo entraña la libertad de las Comunidades Autónomas para fijar el destino y orientación del gasto público, sino también para la cuantificación y distribución del mismo dentro del marco de sus competencias (por todas, STC 13/1992). Ciertamente, el artículo 175.2.h) del Estatuto de Autonomía para Andalucía alude a «las exigencias en materia de estabilidad presupuestaria y de los demás criterios derivados de la normativa de la Unión Europea y de la legislación del Estado», como límite a la misma, pero una cosa es cumplir tales objetivos y otra distinta que los mismos se pretendan conseguir afectando al contenido sustancial de la autonomía financiera.

(...)

Pero además, el precepto cuestionado supone también, en tercer lugar, un ataque al principio de lealtad institucional y al principio de cooperación en materia financiera (STC 13/2007). Como se dijera en el Dictamen 165/2014, «existen mecanismos institucionalizados, a nivel de la Comunidad Autónoma de Andalucía, la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Comunidad Autónoma - art. 184 EAA - y, a nivel general, el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas - art. 3 de la LOFCA -, mediante los cuales hace efectivo el principio de cooperación en relación con la actividad financiera del Estado y de las Comunidades Autónomas».



Pues bien, prescindiendo totalmente de tales mecanismos, con la nueva regulación se impone unilateralmente una condición para la obtención de financiación autonómica, como es el pago a proveedores en los plazos fijados de la deuda comercial autonómica”.

Estos argumentos nos parecen plenamente aplicables para afirmar la posible inconstitucionalidad del precepto legal que estamos examinando.

SÉPTIMA.- La Disposición Final primera, apartado tres de la Ley Orgánica 6/2015, de 12 de junio añade un nuevo precepto a la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad:

“Tres. Se añade una nueva disposición final decimosexta con la siguiente redacción:

«Disposición final decimosexta. Habilitación normativa.

Por Orden Conjunta del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas y del Ministro de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, por acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, previa consulta a las Comunidades Autónomas, se podrá modificar lo previsto en los artículos 107 a 110 sobre la delimitación del gasto farmacéutico hospitalario, gasto en productos farmacéuticos y sanitarios por recetas médicas u orden de dispensación y gasto en productos sanitarios sin receta médica u orden de dispensación»”.

Este precepto opera, por tanto, una deslegalización de las reglas para la determinación del gasto farmacéutico hospitalario, del gasto en productos farmacéuticos y sanitarios por recetas médicas u orden de dispensación y del gasto en productos sanitarios sin receta médica u orden de dispensación, ya que si bien tales reglas quedan establecidas en preceptos de rango legal - los artículos 107 a 110 LGS -, se prevé la posible modificación mediante una norma de rango reglamentario, concretamente por una Orden conjunta del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas y del Ministro de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

No encontramos en el Preámbulo de la Ley Orgánica 6/2015, de 12 de junio mención alguna a las razones por las que se prevé la deslegalización de estos conceptos, que servirán como referencia para la adopción por el Estado de las medidas de seguimiento, supervisión y corrección reguladas en el artículo 106 y en los artículos 111 y 115 LGS, y cuya determinación queda, pues, al albur de lo que decida la Administración del Estado, sin que queden legalmente recogidos, al menos, los criterios generales que habrán de respetarse en su determinación.

Cabe invocar al respecto la reciente STC 111/2014, de 26 de junio, en la que el Tribunal Constitucional, con cita de pronunciamientos anteriores, expone que:

“Es doctrina reiterada de este Tribunal que la reserva de ley es compatible con la colaboración reglamentaria. Hemos excluido, sin embargo, «que tales remisiones hagan posible una regulación



independiente y no claramente subordinada a la Ley, lo que supondría una degradación de la reserva formulada por la Constitución a favor del legislador (STC 83/1984, de 23 de julio, confirmada por la STC 292/2000, de 30 de noviembre). Las habilitaciones o remisiones legales a la potestad reglamentaria deben, según nuestra doctrina allí expresada, restringir el ejercicio de dicha potestad «a un complemento de la regulación legal que sea indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia Ley», criterio «contradicho con evidencia mediante cláusulas legales (...) en virtud de las que se produce una verdadera deslegalización de la materia reservada, esto es, una total abdicación por parte del legislador de su facultad para establecer reglas limitativas, transfiriendo esta facultad al titular de la potestad reglamentaria, sin fijar ni siquiera cuáles son los fines u objetivos que la reglamentación ha de perseguir» (STC 112/2006, de 5 de abril)».

En la medida en que el precepto que nos ocupa lleva a cabo una deslegalización plena del contenido de los artículos 107 a 110 LGS, sin fijar pautas algunas para la posible regulación de los mismos por vía reglamentaria, y sin justificar en absoluto las razones que amparan dicha degradación de rango, consideramos que el mismo podría infringir los principios de jerarquía normativa e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, que consagra el artículo 9.3 CE.

Es cuanto me cumple informar a V.I., sin perjuicio de criterio mejor fundado en Derecho.

En Sevilla, a 19 de Agosto de 2015
El Letrado de la Junta de Andalucía.


Fdo.: Pablo Matoso Ambrosiani

