

**VOTO PARTICULAR que formula el Magistrado don Fernando Valdés Dal-Ré a la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1762-2014.**

En ejercicio de la facultad que me confiere el art. 90.2 LOTC, y con pleno respeto a la opinión de la mayoría del Tribunal, manifiesto mi discrepancia con el FJ 2 y el fallo de esta Sentencia, porque no comparto la interpretación expansiva de la reserva de ley orgánica del art. 157.3 CE.

1. He de comenzar precisando mi conformidad parcial con la resolución de la mayoría, cuando considera que el mecanismo mediante el cual el Estado retiene recursos procedentes de los regímenes de financiación para pagar directamente a los proveedores (arts. 1.6, 1.16 y 2 de la Ley Orgánica 9/2013) penetra en el ámbito reservado a la ley orgánica por el art. 157.3 CE. Las razones que abonan esta opinión quedaron recogidas en la reciente STC 41/2016, de 3 de marzo, FJ 16 c), que se invoca esta sentencia.

No obstante, debo aclarar desde este momento que comparto la opinión mayoritaria en su dimensión meramente formal, ceñida a delimitar los contornos de lo reservado a la ley orgánica por el art. 157.3 CE. Cuestión bien distinta es la valoración de dicho mecanismo de retención desde la perspectiva de su adecuación a los principios constitucionales de autonomía política y financiera (arts. 137 y 156.1 CE), sobre lo que me remito al Voto particular formulado por la Magistrada doña Adela Asua Batarrita, al que me adhiero.

2. Hecha la anterior salvedad, considero que el régimen jurídico de la deuda comercial (el volumen de deuda pendiente de pago a los proveedores de las Administraciones Públicas), no está comprendido en el ámbito que el art. 157.3 CE remite a la ley orgánica (el ejercicio de las competencias financieras enumeradas en el precedente apartado 1, relativo a los recursos de las Comunidades Autónomas, las normas para resolver los conflictos que pudieran surgir y las posibles formas de colaboración financiera entre las Comunidades Autónomas y el Estado).

El Tribunal acuñó tempranamente un concepto restrictivo de la reserva de ley orgánica, a fin de impedir una petrificación abusiva del ordenamiento en beneficio de quienes en un momento dado gozasen de la mayoría parlamentaria suficiente y en detrimento del carácter democrático del Estado. Esta idea, que aparece recogida ya en la STC 5/1981, de 13 de febrero, FJ 21.A), ha

sido un criterio contante en la jurisprudencia constitucional: la STC 215/2014, de 18 de diciembre, recordaba “[l]a necesidad de aplicar un criterio estricto o restrictivo para determinar el alcance de la reserva, tanto en lo referente al término ‘desarrollar’, como respecto de la ‘materia’ objeto de reserva, se debe a la finalidad de evitar petrificaciones del ordenamiento y de preservar la regla de las mayorías parlamentarias no cualificadas [SSTC 5/1981, de 13 de febrero, FJ 21 A); 173/1998, de 23 de julio, FJ 7; 129/1999, de 1 de julio, FJ 2; 53/2002, de 27 de febrero, FJ 12; 184/2012, de 17 de octubre, FJ 9; 212/2012, de 14 de noviembre, FJ 1; y 151/2014, de 25 de septiembre, FJ 4 a)], pues la regulación por ley orgánica produce el ‘efecto de congelación de rango y de la necesidad de una mayoría cualificada para su ulterior modificación’ [STC 5/1981, de 13 de febrero, FJ 21 A)]” (FJ 3).

La reserva de ley orgánica del art. 157.3 CE no ha sido ni puede ser ajena a esta interpretación estricta. Ya la STC 68/1996, de 4 de abril, señaló que este precepto constitucional no pretende “sino habilitar la intervención unilateral del Estado en este ámbito competencial a fin de alcanzar un mínimo grado de homogeneidad en el sistema de financiación autonómico, orillando así la dificultad que habría supuesto que dicho sistema quedase exclusivamente al albur de lo que se decidiese en el procedimiento de elaboración de cada uno de los Estatutos de Autonomía. Su función no es, por tanto, como es obvio, la de establecer una reserva de Ley Orgánica en cuya virtud cualquier aspecto atinente al nutrido grupo de recursos autonómicos enumerados en el art. 157.1 C.E. requiriese ineludiblemente una norma de tal rango, sino sencillamente permitir que una Ley Orgánica -la actual L.O.F.C.A.- pudiese insertarse en el bloque de la constitucionalidad delimitador del concreto alcance de las competencias autonómicas en materia financiera (por todas, SSTC 181/1988, fundamento jurídico 7º; 183/1988, fundamento jurídico 3º; 250/1988, fundamento jurídico 1º y 150/1990, fundamento jurídico 3º)” (FJ 9).

La sentencia de la que discrepo intenta encontrar su precedente doctrinal en la STC 134/2011, de 20 de julio, que incluye en el ámbito de la reserva de ley orgánica del art. 157.3 CE “las posibles formas de colaboración financiera entre las Comunidades Autónomas y el Estado” y la “coordinación de la política de endeudamiento”. Sin embargo, esta invocación no es convincente, pues: (i) la primera alusión, que se limita a reproducir el precepto constitucional citado, no aporta luz alguna sobre lo que aquí se debate; y (ii) la segunda faceta en todo momento se vincula en dicha STC 134/2011 (y en la STC 11/1984, de 2 de febrero, a la que se remite) a las operaciones de crédito público que, al formar parte de los recursos de las Comunidades

Autónomas enumerados en el art. 157.1 CE, encajan con naturalidad en la reserva de ley orgánica recogida en su apartado 3. Sin que sea necesaria su reproducción, me remito al íntegro FJ 7 de la STC 13/2007, de 18 de enero, que expone con todo detenimiento las razones por las cuales corresponde al Estado la coordinación en materia de financiación de las Comunidades Autónomas, y que acotan con nitidez el ámbito en el que puede desenvolverse la ley orgánica del art. 157.3 CE.

Confirmando una vez más la doctrina previa, la reciente STC 41/2016 ha rechazado “un entendimiento expansivo en cuya virtud cualesquiera medidas destinadas al ahorro en el gasto público, al manejo eficiente de los recursos públicos o a la racionalización de las estructuras administrativas queden reservadas a la ley orgánica por el solo dato de que sirvan en última instancia a fines de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. El sistema constitucional obliga a interpretar que todos los niveles de gobierno deben adoptar medidas de ese tipo en el marco de sus competencias respectivas, en general, y que el Estado puede utilizar al efecto la legislación ordinaria, en particular” (FJ 3).

Una reflexión similar debió conducir en esta ocasión a estimar el motivo de impugnación fundado en la extralimitación de la reserva constitucional de ley orgánica, a fin de preservar la esencial regla de las mayorías parlamentarias no cualificadas, por la que este Tribunal ha velado constantemente desde la temprana STC 5/1981. La consecuencia hubiera sido la que esta misma resolución determinó en su FJ 21.c), y que la sentencia de la que ahora me aparto se limita a apuntar como hipótesis: la declaración de inconstitucionalidad de la atribución del rango de ley orgánica, y la privación del mismo, quedando vigentes los preceptos afectados, si bien con la forma de ley ordinaria.

Y en tal sentido emito este Voto particular.

Madrid, a veintiséis de mayo de dos mil dieciséis.