



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Gabinete del Presidente

Oficina de Prensa

NOTA INFORMATIVA Nº 60 /2016

EL TC DECLARA CONSTITUCIONALES LAS MEDIDAS APROBADAS POR EL GOBIERNO PARA CONTROLAR LA DEUDA COMERCIAL DE LAS ADMINISTRACIONES

El Pleno del Tribunal Constitucional ha desestimado el recurso presentado por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía contra varios artículos de la Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público. El Tribunal avala el uso de la ley orgánica, cuestionado por la parte demandante, porque la materia regulada en este caso está constitucionalmente reservada a las normas de dicho rango; por otro lado, el Pleno considera que el mecanismo consistente en la retención de fondos, por parte del Estado, para el pago directo de la deuda contraída por las CC.AA. con sus proveedores no vulnera los principios constitucionales de autonomía política y financiera. El Magistrado Juan José González Rivas ha sido ponente de la resolución; han redactado voto particular la Vicepresidenta del Tribunal, Adela Asua, y los Magistrados Fernando Valdés Dal-Ré y Juan Antonio Xiol.

Respecto a la primera de las cuestiones (reserva de ley orgánica), la sentencia señala que es reiterada la doctrina constitucional según la cual *“las normas impugnadas, en la medida que se conectan directamente con las relaciones financieras entre las Comunidades Autónomas y el Estado, están comprendidas con naturalidad en dicha reserva de ley orgánica”*, en virtud de lo establecido en el art. 157.3 CE. Dicha doctrina resulta aplicable a este caso concreto porque, añade, el mecanismo impugnado (retención por el Estado de los importes que las CC.AA. adeudan a sus proveedores con el fin de efectuar el pago directo) cumple los requisitos que permiten afirmar que la norma *“incide directamente sobre las relaciones financieras entre el Estado y las CC.AA”*. En efecto, la ley recurrida autoriza al Estado a constatar unilateralmente que la Comunidad Autónoma tiene una obligación de pago; a declarar, también de forma unilateral, que dicha obligación de pago no ha sido cumplida; y a ejercer, por sustitución, una competencia de la Comunidad Autónoma al retener con cargo al sistema de financiación autonómica las cantidades adeudadas con el fin de pagar directamente a los proveedores.

Los demandantes cuestionan también la constitucionalidad del citado sistema (es decir, la posibilidad de que el Gobierno bloquee determinadas cantidades a cargo del régimen de financiación autonómica para realizar el pago directo de la deuda a los proveedores). En concreto, la Junta de Andalucía considera que se vulnera la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas.

La sentencia explica que la autonomía financiera que la Constitución reconoce a las CC.AA. implica que éstas deben poder decidir sus políticas económicas, dirigidas a conseguir los objetivos de estabilidad y sostenibilidad financiera. *“Sólo cuando las medidas dirigidas al cumplimiento de ese mandato sean inexistentes o insuficientes, y*

sólo entonces, será cuando el Estado” podrá tomar las medidas oportunas.

En este caso, la retención de los importes adeudados “no estaría impidiendo a la Comunidad Autónoma incumplidora identificar sus políticas, ni determinar y poner en funcionamiento las medidas de reducción de gastos, de incremento de ingresos o de gestión de cobros y pagos que considere oportunas”. Lo que establece la norma impugnada es que, vencido el límite legal de tiempo para el pago de la deuda, el Estado podrá utilizar, para saldarla, parte de los recursos destinados a la financiación de la Comunidad Autónoma. El objetivo no es otro que “garantizar el cumplimiento del periodo medio de pago y, por tanto, de la sostenibilidad financiera del sistema”.

El Tribunal entiende que, aunque se produce una limitación a la autonomía financiera de las CC.AA., ésta no es inconstitucional “porque no les priva de la adopción de las medidas de tesorería que consideren oportunas (...)”. Estaríamos, explica, ante “un límite legítimo en la autonomía financiera” porque es “adecuado” (su finalidad la estabilidad presupuestaria, consagrada constitucionalmente), “necesario” (asegura el pago a los proveedores y limita el endeudamiento de los entes autonómicos); y “proporcionado” (el mecanismo se pone en marcha sólo si la CC.AA. no toma las decisiones necesarias para efectuar el pago dentro del plazo legal).

El Tribunal desestima también que la ley impugnada vulnere, como alegan los recurrentes, la suficiencia financiera al colocar a las CC.AA. en la disyuntiva de pagar a los proveedores o atender los servicios públicos fundamentales. Y ello porque, de un lado, la cuantía retenida afecta sólo a una parte de los recursos con que cuentan las Comunidades Autónomas y, de otro, porque “sanidad, educación y servicios sociales también se atienden mediante los diversos contratos que la Administración firma con sus proveedores para adquirir bienes y servicios (...)”, por lo que el pago de esas deudas, “además del cumplimiento de una obligación contractual de la Administración, constituye parte esencial de la prestación de los referidos servicios públicos”.

Los demandantes también alegan que el mecanismo de retención impugnado intensifica de forma desproporcionada e injustificada los poderes de supervisión y control por el Estado; y ello porque ya existía un fondo para la financiación de pagos a proveedores. La sentencia aclara que el sistema de retención de fondos creado por la ley impugnada sustituye el antiguo fondo para el pago a proveedores. Existe una diferencia entre ambos mecanismos: mediante el fondo, “la ley aseguraba que los proveedores obtenían los pagos” pero no reducía el endeudamiento de los entes públicos autonómicos. Es decir, la deuda seguía existiendo y sólo cambiaba el acreedor (que pasaba a ser el Estado). Con la regulación impugnada, al tiempo que se satisface el pago a los proveedores, se reduce la deuda, pues ésta “desaparece del pasivo del ente autonómico, impidiendo así que su endeudamiento adquiera un volumen excesivo que lastre los objetivos de estabilidad presupuestaria vinculantes para todas las Administraciones públicas”.

En su voto particular, la Vicepresidenta del Tribunal, Adela Asua, considera que debió estimarse el recurso porque, en su opinión, el mecanismo de retención de fondos previsto en la ley impugnada vulnera la autonomía financiera de las CC.AA. Afirma que la autonomía financiera no sólo implica la capacidad de definir las políticas de gasto sino también “la plena disponibilidad de los medios financieros que, de acuerdo con el bloque de la constitucionalidad, le corresponden a las Comunidades Autónomas”; es decir,

la “*percepción directa e íntegra*” por las CC.AA. de esos medios financieros. En consecuencia, concluye, el mecanismo de retención impugnado debió declararse inconstitucional porque sustituye a las CC.AA. en el ejercicio de una competencia que les es propia, rebasando así el límite de los controles que el Estado puede ejercer sobre la actividad de las CC.AA.

El Magistrado Fernando Valdés Dal-Ré considera que la sentencia avala “*un entendimiento expansivo*” de la reserva de ley orgánica del art. 157.3 CE, que desborda el ámbito acotado con nitidez en la STC 13/2007, de 18 de enero (FJ 7). Entiende, por tanto, que el Tribunal debió estimar el motivo de impugnación fundado en la extralimitación de la reserva de ley orgánica “*a fin de preservar la esencial regla de las mayorías parlamentarias no cualificadas*”. El Magistrado se adhiere al voto de la Vicepresidenta del Tribunal en lo que respecta al 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).

En su voto particular, el Magistrado Juan Antonio Xiol considera que la reserva de ley orgánica quedaba amparada no por el art. 157.3 CE, sino por el art. 135.5 CE. Y ello porque el objetivo de la norma impugnada es regular una situación de morosidad del sector público en el pago de la deuda comercial, situación que, de no solventarse, podría llegar a incidir en la consecución del principio de estabilidad presupuestaria previsto en el art. 135 CE. Por otra parte, rechaza que se use el principio de proporcionalidad como criterio para analizar la constitucionalidad del mecanismo de retención impugnado. En su opinión, lo que debía haberse determinado es “*quién y qué competencias tiene atribuidas la Administración*” para el cumplimiento de los objetivos de déficit “*y las eventuales relaciones de coordinación y control para su consecución*”.

Madrid, 15 de junio de 2016.