

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- 1011** *Pleno. Sentencia 215/2014, de 18 de diciembre de 2014. Recurso de inconstitucionalidad 557-2013. Interpuesto por el Gobierno de Canarias en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Reserva de ley orgánica; principios de seguridad jurídica, interdicción de la arbitrariedad y autonomía financiera, prórroga presupuestaria: constitucionalidad de los preceptos legales que establecen el régimen jurídico de cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria. Voto particular.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 557-2013, promovido por el Gobierno de Canarias contra los arts. 10.3, 11.6, 12.3, 16, 19, 20.3, 24, 25.2 y 26, así como contra las disposiciones adicionales segunda y tercera, todos ellos de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Ha intervenido la Abogada del Estado, en la representación que ostenta, y ha sido Ponente el Magistrado don Juan José González Rivas, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El 30 de enero de 2013 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal Constitucional un escrito de la Directora General del servicio jurídico del Gobierno de Canarias, en la representación que legalmente ostenta, por el que interponía un recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 10.3, 11.6, 12.3, 16, 19, 20.3, 24, 25.2 y 26, así como contra las disposiciones adicionales segunda y tercera, unos y otras, de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y, de forma extractada, señala:

a) Tras efectuar el escrito del recurso algunas precisiones sobre el principio de estabilidad presupuestaria, imputa a los arts. 10.3, 11.6, 12.3 y 16, todos ellos de la Ley Orgánica 2/2012, la infracción de la reserva de ley orgánica del art. 135 CE, en cuanto vienen a trasladar a la decisión del Ejecutivo capacidades decisoras que el precepto constitucional quiso que fueran abordadas por el legislador orgánico, en contra de la doctrina constitucional sobre la materia (SSTC 5/1981, de 13 de febrero; 83/1984, de 24 de julio, y 112/2006, de 5 de abril). Para el Gobierno de Canarias el art. 135.5 CE tiene tal nivel de detalle que explicita con claridad el contenido de las materias reservadas a la ley orgánica, por lo que no es posible vaciarlo de contenido. Concretamente, el art. 10.3 de la Ley Orgánica 2/2012, que dispone que «el Gobierno establecerá mecanismos de coordinación entre todas las Administraciones Públicas para garantizar la aplicación

efectiva de los principios contenidos en esta Ley y su coherencia con la normativa europea», a juicio del Gobierno canario, desconocería el mandato del art. 135.5 CE, al operar una deslegalización a favor del Gobierno, sin establecer los criterios que debería tener en cuenta al tiempo de concretar los mecanismos de coordinación.

Por otra parte, el art. 11.6 de la Ley Orgánica 2/2012, que establece que «para el cálculo del déficit estructural se aplicará la metodología utilizada por la Comisión Europea en el marco de la normativa de estabilidad presupuestaria», incumpliría también para el Gobierno canario el mandato del art. 135.5 CE relativo a que por ley orgánica se regule «la metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural», de manera que el texto del precepto orgánico adolece de tal indeterminación que permite que el Gobierno aborde esa regulación unilateralmente, posibilitando una arbitrariedad injustificada.

También el art. 12.3 de la Ley Orgánica 2/2012, que atribuye al Ministerio de Economía y Competitividad la función de calcular la tasa de referencia de crecimiento del producto interior bruto de medio plazo de la economía española «de acuerdo con la metodología utilizada por la Comisión Europea en aplicación de su normativa», a juicio del Gobierno de Canarias, sería contrario a la reserva de ley orgánica contenida en el art. 135.5 CE, pues se traslada su regulación de forma indefinida al poder ejecutivo y, dentro de éste al Ministerio de Economía y Competitividad, sin que se le hayan delimitado los hitos y guías fundamentales para su concreción.

En fin, para el Gobierno canario, el art. 16 de la Ley Orgánica 2/2012, que habilita al Ministerio de Hacienda y de Administraciones Públicas a formular una propuesta de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para cada una de las Comunidades Autónomas, para su aprobación por el Gobierno nacional, previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera, carecería de otro marco de referencia que no fuese el acuerdo del Consejo de Ministros por el que se fijan los objetivos generales de estabilidad presupuestaria y de deuda pública, de conformidad con el procedimiento establecido en el art. 15 de la Ley Orgánica 2/2012. Una vez más, la omisión de todo criterio normativo y la atribución de competencias al Consejo de Ministros es contrario al art. 135.5 CE, que reserva a una ley orgánica la regulación de la participación, en los procedimientos respectivos, de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones públicas en materia de política fiscal y financiera. Además, la previsión orgánica adquiere una especial gravedad, en los términos en que está articulada, al no garantizar la participación directa de las Comunidades Autónomas en el procedimiento (por ejemplo, mediante una audiencia previa), siendo consultadas, exclusivamente, a través de su participación en el Consejo de Política Fiscal y Financiera, cuyo informe no tiene más relevancia que la de dar aparente y formal cumplimiento a la exigencia del texto constitucional.

b) Impugna a continuación el Gobierno de Canarias el art. 19 de la Ley Orgánica 2/2012, referido a la formulación por el Gobierno de una advertencia a la Comunidad Autónoma que incurra en riesgo de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto, a los efectos de que adopte las medidas necesarias para evitar dicho riesgo o, en caso contrario, de aplicarle las medidas correctivas previstas en los arts. 20 (medidas automáticas de corrección), 21 (obligación de elaborar un plan económico-financiero) y 25.1 a) (obligación de acordar la no disponibilidad de créditos e incluso la reversión al Estado de las competencias normativas de las Comunidades Autónomas en relación con los tributos cedidos). A su juicio, este precepto vulneraría, en primer lugar, la reserva de ley del art. 135 CE, pues el riesgo de incumplimiento queda expresado como un concepto jurídico indeterminado, sin indicadores de ningún tipo que sirvan para su determinación eficaz, lo que posibilita su uso arbitrario por el Gobierno; en segundo lugar, el principio de autonomía del art. 137 CE, pues el mero riesgo, indeterminado en la propia norma, podría dar lugar a la asunción de unas consecuencias de especial gravedad, que son las mismas previstas para los supuestos de efectiva constatación del incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria; en tercer lugar, el principio de interdicción de la arbitrariedad del art. 9.3 CE, tanto por carecer de una explicación racional para la vinculación entre la contingencia

o probabilidad del riesgo y las graves consecuencias que le anudan, como por la desproporción existente entre la situación de riesgo y las consecuencias que se le atribuyen, así como por facilitar actuaciones discriminatorias al permitir al Gobierno formular la advertencia de forma indiscriminada a unas u otras Comunidades Autónomas; y, en último lugar, al principio de lealtad constitucional contenida en el principio de seguridad jurídica del art. 9.3 CE, por la denunciada ausencia de parámetros objetivos que hagan previsible a la Comunidad Autónoma su eventual inclusión en la situación de riesgo.

c) El siguiente precepto impugnado es el art. 20.3 de la Ley Orgánica 2/2012, que prevé que, en los supuestos de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, de deuda pública o de la regla de gasto, la concesión de subvenciones o la suscripción de convenios por parte de la Administración central con Comunidades Autónomas incumplidoras, precise de un informe favorable del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, el cual sería contrario tanto al principio de reserva de ley orgánica (art. 135 CE), al no fijar el marco de referencia en el que habría de moverse el informe favorable del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, como al principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos y a la seguridad jurídica contenida en el principio de lealtad institucional (art. 9.3 CE), no sólo porque la falta de precisión legal del contenido del informe a emitir carecería de una explicación racional y objetiva que evitase la arbitrariedad que traerá consigo necesariamente la aplicación del precepto impugnado, sino porque dicha aplicación generará necesariamente situaciones discriminatorias.

d) El art. 24 de la Ley Orgánica 2/2012, que se refiere a los «informes de seguimiento de los planes económico-financieros y de los planes de reequilibrio», contradeciría, en primer lugar, el principio de interdicción de la arbitrariedad del art. 9.3 CE, por los efectos desproporcionados que se anudan a los informes de seguimiento, y en segundo lugar, la reserva de ley orgánica prevista en el art. 135.5 c) CE, que impone la regulación de la participación, en los procedimientos respectivos, de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones públicas en materia de política fiscal y financiera, y, sin embargo, dicha participación en modo alguno ha quedado garantizada en ese precepto.

e) El siguiente precepto objeto del recurso es el art. 25.2 de la Ley Orgánica 2/2012, que se refiere a las medidas coercitivas aplicables en caso de no adoptarse las medidas exigidas para dar solución al incumplimiento de la estabilidad presupuestaria, el cual prevé la posibilidad de que el Gobierno acuerde el envío a la Comunidad Autónoma de «una comisión de expertos para valorar la situación económico-presupuestaria de la administración afectada», que podrá recabar información adicional y proponer medidas, sin que se pueda «autorizar ninguna operación de crédito, ni la administración correspondiente tendrá acceso a los mecanismos de financiación previstos en esta Ley hasta que dichas medidas hayan sido implementadas». Para el Gobierno canario la previsión de dicha comisión de expertos, que es designada por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, actuando en su nombre e insertada en su estructura jerárquica, implicaría una intervención directa sobre la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma afectada (art. 137 CE) sin sujetarse a las garantías de procedimiento del art. 155 CE, tanto más si se tienen en cuenta las consecuencias que genera el incumplimiento de las medidas propuestas por esta comisión de expertos, conduciendo además a situaciones arbitrarias y contrarias a la seguridad jurídica y al principio de lealtad institucional (art. 9.3 CE).

f) A continuación se impugna el art. 26 de la Ley Orgánica 2/2012, que, ante el incumplimiento por parte de la Comunidad Autónoma de todas las medidas requeridas, habilita al Gobierno, «de conformidad con lo dispuesto en el art. 155 de la Constitución Española», para que requiera al Presidente de la Comunidad Autónoma «para que lleve a cabo, en el plazo que se indique al efecto, la adopción de un acuerdo de no disponibilidad, la constitución del depósito obligatorio establecido en el art. 25.1.b) o la ejecución de las medidas propuestas por la comisión de expertos», pudiendo el Gobierno, de no atenderse

el requerimiento y con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, adoptar las medidas necesarias para obligar a la Comunidad Autónoma a su ejecución forzosa. Considera el Gobierno de Canarias que con la previsión citada, la norma no estaría contemplando como presupuesto de la aplicabilidad del art. 155 CE, el incumplimiento de obligaciones derivadas directamente de la Constitución o de las leyes, sino el incumplimiento de sus actos aplicativos, actos cuyo contenido es altamente indeterminado (como sucede, por ejemplo, con el contenido de los planes económico-financieros) y derivan de una aplicación circunstancial, fruto de la interpretación que en cada momento se dé al principio constitucional de estabilidad presupuestaria, en el marco de unos objetivos presupuestarios que se señalan por el Gobierno y que no vienen directamente establecidos ni en la Constitución ni en la Ley Orgánica. De esta manera, el legislador orgánico habría hecho depender la aplicación del remedio excepcional del art. 155 CE, que supone la absoluta intervención de la Comunidad Autónoma y el despojo de su autonomía, de meros actos aplicativos con un origen ciertamente discrecional, si no arbitrario, sin que se haya previsto medio alguno de reacción para las Comunidades Autónomas frente a las actuaciones ilegítimas del Estado.

g) La disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 2/2012, relativa a la responsabilidad por incumplimiento de normas de Derecho comunitario, en supuestos de competencia material autonómica, atribuye a un órgano estatal, el Consejo de Ministros, la competencia para declarar la responsabilidad derivada del citado incumplimiento. Le imputa el Gobierno de Canarias cuatro vicios a esa disposición: en primer lugar, que el presupuesto de hecho de la traslación de la responsabilidad se impone al Reino de España mediante un procedimiento en el que la Administración a la que se imputa la responsabilidad no ha sido oída y constituye, o puede constituir, el título ejecutivo suficiente para actuar contra sus bienes, violándose su derecho a la tutela judicial efectiva; en segundo lugar, que cuando la responsabilidad deriva del ejercicio de competencias propias, el hecho de que sea el Consejo de Ministros el que declare la responsabilidad por dicho incumplimiento, no sólo vulnera su autonomía financiera sino que supone un desconocimiento de la doctrina constitucional sobre las consecuencias del incumplimiento del Derecho de la Unión Europea (STC 45/2001, de 15 de febrero, FJ 7); en tercer lugar, que estamos en presencia de una disposición con un contenido que no queda amparado en el art. 135 CE y que no ha de formar parte de una ley orgánica cuyo objeto es desarrollar los principios de estabilidad presupuestaria; y, en último lugar, con relación a la concreta medida de compensación de créditos que contempla la disposición ahora impugnada, entiende que no resulta procedente por no ser los créditos líquidos, vencidos y exigibles, sin que resulte suficiente el acuerdo del Consejo de Ministros.

h) Para el Gobierno canario, la disposición adicional tercera de la Ley Orgánica 2/2012, relativa al control de constitucionalidad, en su apartado 1, no es más que una reiteración de lo dispuesto en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, y su apartado 2, recoge las consecuencias jurídicas de la impugnación de una ley de presupuestos, en el supuesto de producirse la suspensión de su vigencia, en cuyo caso, se producirá la prórroga automática de los «presupuestos del ejercicio anterior». A su juicio, con esta previsión se provoca una auténtica distorsión del ejercicio presupuestario que no sólo no ayuda al propósito de la estabilidad presupuestaria, al retrotraerlo a momentos anteriores en los que dicho propósito tiene efectividad, sino que contradice el art. 21.2 de la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas, el cual contempla la prórroga presupuestaria de las Comunidades Autónomas en el exclusivo supuesto de que no se aprueben los presupuestos antes del primer día del ejercicio económico correspondiente. Además, violaría la autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas al regularse una materia, la prórroga de los presupuestos autonómicos, que es de competencia autonómica, en el caso de Canarias, en virtud del art. 61.1 c) del Estatuto de Autonomía.

2. Por providencia de 26 de febrero de 2013 el Pleno del Tribunal acordó admitir a trámite el presente recurso de inconstitucionalidad, dando traslado de la demanda y documentos presentados, conforme al art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal

Constitucional (LOTIC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, a través del Ministro de Justicia, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimen convenientes, con publicación de la incoación del proceso en el «Boletín Oficial del Estado» (lo que se llevó a efecto en el «BOE» núm. 59, de 9 de marzo de 2013).

3. El 8 de marzo de 2013 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal un escrito del Abogado del Estado por el que suplicaba se le tuviese personado en el presente recurso, solicitando una prórroga del plazo concedido para formular alegaciones por ocho días más.

4. Mediante providencia de 11 de marzo de 2013 el Pleno del Tribunal acordó incorporar a las actuaciones el anterior escrito del Abogado del Estado y conceder la prórroga solicitada de ocho días, a contar desde el siguiente al de expiración del ordinario.

5. El 13 de marzo de 2013 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal un escrito del Senado por el que se comunicaba el acuerdo adoptado por la Mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento y ofrecer su colaboración a efectos del art. 88.1 LOTC.

6. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal con fecha de 14 de marzo de 2013, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó a este Tribunal el acuerdo de la Mesa de la Cámara de dar por personada a la misma en el procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC, con remisión a la Dirección de Estudios, Análisis y Publicaciones y a la Asesoría Jurídica de la Secretaría General.

7. El 10 de abril de 2013 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el escrito de alegaciones de la Abogada del Estado, en la representación que legalmente ostenta, por el que se solicitaba la desestimación total del presente recurso de inconstitucionalidad. Después de delimitar el marco normativo, tanto europeo como nacional, de la estabilidad presupuestaria y precisar el alcance de la consagración constitucional del principio de estabilidad presupuestaria (art. 135 CE), resume la doctrina constitucional recaída en la materia y concreta los límites a la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas.

La Abogada de Estado da respuesta a cada una de las concretas impugnaciones objeto del presente recurso, en los siguientes términos extractados:

a) En relación con la impugnación del art. 10.3 de la Ley Orgánica 2/2012 afirma que cumple correctamente con el mandato constitucional del art. 135.5 CE de hacer partícipe al Consejo de Política Fiscal y Financiera, de manera que, el espíritu y finalidad del precepto impugnado no es otro que permitir al Gobierno, dentro de las competencias de coordinación de la política económica que corresponden al Estado, el establecimiento de nuevos mecanismos de coordinación entre Administraciones públicas para la correcta aplicación de la normativa de estabilidad.

b) Respecto de los arts. 11.6 de la Ley Orgánica 2/2012, «instrumentación del principio de estabilidad presupuestaria» y 12.3 de la Ley Orgánica 2/2012, «regla de gasto», impugnados porque la remisión a la metodología utilizada por la Comisión Europea no daría cumplimiento al mandato constitucional contenido en la letra b) del art. 135.5 CE, llama la atención la Abogada del Estado sobre el hecho de que el Gobierno estaba directamente vinculado al cumplimiento de las disposiciones y reglamentos emanados de las instituciones europeas competentes en la materia, careciendo de margen alguno para regular las cuestiones citadas, pudiendo únicamente llevar a cabo el desarrollo de la Ley Orgánica 2/2012 en los términos permitidos por la misma, a saber, mediante una referencia concreta al conjunto de normas y procedimientos absolutamente reglados, cuya especificidad técnica y modificación frecuente imposibilitaba o hacía desaconsejable su incorporación al contenido de la norma orgánica.

c) Con referencia al art. 16 de la Ley Orgánica 2/2012, sobre el establecimiento de los objetivos individuales para las Comunidades Autónomas, considera la Abogada del Estado que, no sólo en el art. 15 de la Ley Orgánica 2/2012 se determinan los criterios para el establecimiento de los objetivos citados para el conjunto de las Administraciones públicas, sino que por aplicación de la doctrina recogida en la STC 134/2011, de 20 de julio, FJ 8 d) este precepto resultaría constitucional al resultar indiscutible la participación del Consejo de Política Fiscal y Financiera tanto en la determinación del objetivo general de estabilidad presupuestaria (art. 15) como en la concreción del objetivo individual para cada Comunidad Autónoma (art. 16), pues la propuesta de objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública que formula el Ministerio para cada una de las Comunidades Autónomas parte necesariamente de los objetivos aprobados previamente por las Cortes Generales y en cuya fijación han intervenido los órganos de coordinación de las Comunidades Autónomas.

d) Respecto de la impugnación del art. 19 de la Ley Orgánica 2/2012, referido a la «advertencia de riesgo de incumplimiento», destaca la Abogada del Estado que la introducción de unos indicadores que hiciesen automática su aplicación, desconociendo las circunstancias atenuantes, podría convertir la medida en desproporcionada con carácter previo a la citada advertencia. Por otra parte, la audiencia a la Administración responsable impide la eventual indefensión pudiendo, además, actuar judicialmente contra la decisión del Gobierno si no hubiese explicado suficientemente los motivos de la advertencia. Además, a su juicio, difícilmente puede aceptarse que aquella advertencia afecte a la seguridad jurídica por resultar sorpresiva e imprevista para la Comunidad Autónoma responsable, en el sentido de desconocimiento absoluto de elementos de juicio conforme a los cuales sea posible conocer en qué momento se encuentra en una situación de riesgo, bastando con atender a los informes emitidos sobre el cumplimiento de los objetivos (tanto con relación a los proyectos de presupuestos como con referencia a los presupuestos y a su ejecución).

Por lo demás, a su juicio, las previsiones del precepto impugnado persiguen una finalidad absolutamente razonable consistente en conseguir la estabilidad económica interna y externa mediante la gradual recuperación del equilibrio presupuestario, utilizando para ello un mecanismo absolutamente razonable para poner en conocimiento de la Administración advertida los motivos que han llevado al Gobierno a apreciar un riesgo de incumplimiento de los mercados. En fin, respecto de la denunciada lesión de la autonomía financiera considera que ha de rechazarse, puesto que la coordinación de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas exige la adopción de las medidas necesarias para integrar la diversidad en un conjunto unitario y la advertencia controvertida responde al servicio de dicha coordinación.

e) Con relación al art. 20.3 de la Ley Orgánica 2/2012, que se refiere a las «medidas automáticas de corrección», considera la Abogada del Estado que la imputación de inconstitucionalidad tendría un carácter preventivo, pues sólo una vez emitido el informe podría tacharse el mismo de arbitrario. En cualquier caso, a su juicio, los citados parámetros habrían sido recogidos en la disposición adicional novena de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2013, sin que pueda tacharse de arbitraria o discriminatoria una norma que se aplica por igual a todas las Comunidades Autónomas y que parte de la propia competencia del Estado sobre su gasto.

f) En referencia al art. 24 de la Ley Orgánica 2/2012, sobre los «informes de seguimiento de los planes económico-financieros y de los planes de reequilibrio», precisa la Abogada del Estado que el reproche de inconstitucionalidad se dirige exclusivamente contra los respectivos párrafos segundo de los apartados 3 y 4, únicos que se refieren a los pretendidos efectos desproporcionados anudados al informe de seguimiento de los planes económico-financieros y los planes de reequilibrio. Y sobre el particular considera, de un lado, que la previsión de dar traslado del informe al Consejo de Política Fiscal y Financiera cumple sobradamente la exigencia de participación prevista en el art. 135 CE; y, de otro, que no se produce la falta de proporcionalidad alegada en la demanda, toda

vez que las medidas coercitivas sólo serán de aplicación una vez se verifique consecutivamente en dos informes de seguimiento de los planes económico-financieros, la desviación en la aplicación de las medidas contenidas en los mismos, de modo que la aplicación de tales medidas coercitivas surge al final de un proceso en el que la Comunidad Autónoma no ha corregido sus incumplimientos, desatendiendo el previo requerimiento estatal en el que se le comunica la anomalía en la que incurre, solicitándose su corrección.

g) Para la Abogada del Estado, el art. 25.2 de la Ley Orgánica 2/2012, relativo a las «medidas coercitivas», que prevé el envío de una comisión de expertos para valorar la situación económico-presupuestaria de la Comunidad Autónoma, resulta plenamente justificado en tanto que la actuación de esa comisión resulta imprescindible y necesaria para conseguir evitar, por parte de quien voluntaria y reiteradamente ha incumplido los mandatos y principios constitucionales, una grave afectación al equilibrio general de la economía o al cumplimiento de los compromisos asumidos por España con la Unión Europea. Y sobre el argumento de la arbitrariedad y vulneración de la seguridad jurídica, considera que la demanda es preventiva en este punto, ya que en todo caso dichas recomendaciones podrán ser impugnadas en vía judicial, por lo que no puede aceptarse que las mismas causen indefensión. En suma, a su juicio, tanto la intervención de la comisión de expertos como la eventual aplicación del art. 155 CE son medidas establecidas como mecanismo de cierre del sistema y devienen imprescindibles para evitar que, por la inacción de una Administración en el cumplimiento de sus deberes constitucionales, se pueda privar de eficacia a los mecanismos previstos en la Ley Orgánica 2/2012 y comprometer con ello los objetivos globales de estabilidad.

h) En cuanto al art. 26 de la Ley Orgánica 2/2012, relativo a las «medidas de cumplimiento forzoso», entiende la Abogada del Estado que la aplicación del procedimiento del art. 155 CE que contiene, se prevé de una manera subsidiaria, ante la persistencia de un incumplimiento y de una gestión que se considera gravemente dañosa para los intereses generales al afectar al cumplimiento de los principios rectores de la estabilidad presupuestaria asumidos por el Estado con la Unión Europea, y proporcionada, ante la imposibilidad de alcanzar por otros medios su cumplimiento. Según su parecer, el incumplimiento reiterado por la Comunidad Autónoma de sus obligaciones en materia de estabilidad presupuestaria ha de estimarse que constituye un grave atentado al interés general de España, pues el resultado objetivo de dicha gestión autonómica será una grave y negativa afcción al cumplimiento de los compromisos del Estado con la Unión Europea, lo que justificará la adopción de medidas compulsivas de protección del interés general, de acuerdo con lo previsto en el art. 155 CE.

i) Para la Abogada del Estado la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 2/2012, titulada «Responsabilidad por incumplimiento de normas de Derecho comunitario», es plenamente coherente con el art. 135 CE, así como con la doctrina contenida en la STC 196/2011, de 13 de diciembre, conforme a la cual, son constitucionales las previsiones legales de derivación de responsabilidad a las Comunidades Autónomas en caso de incumplimiento de los compromisos adquiridos por el Reino de España ante la Unión Europea (FJ 11). Además, teniendo en cuenta que en los procedimientos de incumplimiento del Derecho de la Unión la parte demandada es siempre el Estado miembro, ello ni impide la posterior repercusión en la Administración pública responsable del incumplimiento mediante un procedimiento en el que puede producirse la violación del derecho a la tutela judicial efectiva por habersele dado audiencia tanto en la fase precontenciosa como en la fase judicial. Por otra parte y en cuanto a la competencia que se atribuye al Consejo de Ministros, considera la Abogada del Estado que la disposición cuestionada no altera el orden constitucional de competencias, siendo su única pretensión identificar al responsable del incumplimiento, con objeto de repercutirle la multa o sanción que se haya impuesto al Reino de España, en su calidad de Estado miembro de la Unión Europea, sin que deba confundirse la responsabilidad interna por el incumplimiento con el ejercicio material de una competencia. Y, en fin, respecto del método para hacer efectiva la responsabilidad, en el momento en que vaya a practicarse la compensación de créditos,

las deudas serán vencidas, líquidas y exigibles, tanto la imputada al Estado por su incumplimiento, como la parte atribuida a la Comunidad Autónoma por el Consejo de Ministros.

j) Finalmente, respecto de la disposición adicional tercera de la Ley Orgánica 2/2012, relativa al «control de constitucionalidad», señala la Abogada del Estado que la regulación de la prórroga presupuestaria que contiene puede considerarse como razonable, en la medida que trata de garantizar que la política presupuestaria autonómica se halle permanentemente orientada a la estabilidad presupuestaria y a la sostenibilidad financiera.

8. Por providencia de 16 de diciembre, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 18 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El Gobierno de Canarias interpone un recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 10.3, 11.6, 12.3, 16, 19, 20.3, 24, 25.2 y 26, así como contra las disposiciones adicionales segunda y tercera, todos ellos de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad.

Debe señalarse, previamente, que el art. 16 de la Ley Orgánica 2/2012 «establecimiento de los objetivos individuales para las Comunidades Autónomas» ha sido modificado por el número uno de la disposición final primera de la Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la autoridad independiente de responsabilidad fiscal, para incorporar el «previo informe de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal» a la formulación de la propuesta de objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para cada una de las Comunidades Autónomas por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Además, los arts. 20.3 de la Ley Orgánica 2/2012, «Medidas automáticas de corrección», 25.2 de la Ley Orgánica 2/2012, «Medidas coercitivas», así como la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 2/2012, «Responsabilidad por incumplimiento de normas de Derecho comunitario», han sido modificados por el artículo primero de la Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público. El primero, para incorporar un nuevo párrafo por el que se remite a las leyes de presupuestos generales del Estado el establecimiento de «los criterios que servirán de base para la emisión del informe regulado en este apartado, que en todo caso deberá tener en cuenta el grado de ejecución de las medidas que deben ser aplicadas por la Comunidad Autónoma para corregir la situación de incumplimiento». El segundo, para suprimir su párrafo segundo relativo a que «[n]o se podrá autorizar ninguna operación de crédito, ni la administración correspondiente tendrá acceso a los mecanismos de financiación previstos en esta Ley hasta que dichas medidas hayan sido implementadas». Y, la tercera, para extender la responsabilidad por incumplimiento de normas de Derecho de la Unión Europea a la derivada del incumplimiento de los tratados o de los convenios internacionales de los que España sea parte.

Las anteriores modificaciones no han afectado, sin embargo, al objeto del presente proceso constitucional, no sólo por la escasa incidencia que han tenido sobre el mismo, sino también porque conforme a constante doctrina de este Tribunal el objeto de los recursos de inconstitucionalidad no se ve alterado por la eventual modificación de las normas impugnadas, bien cuando lo que está en juego es el análisis del recto ejercicio de la potestad legislativa [SSTC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 2; y 217/2013, de 19 de diciembre, FJ 5 c)], bien también cuando el Tribunal deba pronunciarse sobre el alcance del orden constitucional de reparto de competencias [SSTC 159/2013, de 26 de septiembre, FJ 3; y 141/2014, de 11 de septiembre, FJ 1 A)].

Pues bien, en la medida que el recurso se fundamenta, de un lado, en el posible desconocimiento de la reserva de ley orgánica prevista en el art. 135 CE, y, de otro, en la eventual extralimitación competencial del Estado en el ejercicio de sus competencias, no cabe sino apreciar que subsiste el interés constitucional tanto de velar por el recto

ejercicio de la potestad legislativa, como por determinar el alcance de las competencias controvertidas.

2. Antes de abordar las diferentes cuestiones planteadas por el Gobierno de Canarias es necesario concretar el marco normativo en el que se desenvuelve el presente proceso constitucional, tanto desde el punto de vista del Derecho de la Unión Europea como desde la óptica del Derecho nacional.

a) Desde la entrada de España en la Comunidad Económica Europea mediante el Acta de adhesión de 12 de junio de 1985, la estabilidad presupuestaria se ha erigido en un instrumento imprescindible para lograr la consolidación fiscal de los Estados miembros. Basta con acudir al art. 104 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea de 25 de marzo de 1957 (TCE), para constatar cómo ya se preveía que cada Estado miembro aplicaría «la política necesaria para garantizar el equilibrio de su balanza global de pagos». Dicha previsión pasó al art. 104 C en el Tratado de la Unión Europea (TUE), firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, mediante el cual se obligaba a los Estados miembros a evitar «déficits públicos excesivos» (apartado 1), cuyos valores de referencia se fijaban en el «protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo» (apartado 2), anejo al citado TUE y que, en la actualidad, está en anejo con el núm. 12 al Tratado de funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) hecho en Lisboa el 13 de diciembre de 2007.

Posteriormente, mediante resolución del Consejo Europeo de 17 de junio de 1997 se adoptó el Pacto de estabilidad y crecimiento con la intención de reforzar la supervisión de las políticas fiscales nacionales. A tal fin, se aprobó un conjunto de normas (conocido como el «Six Pack»): el Reglamento (UE) núm. 1173-2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona del euro; el Reglamento (UE) núm. 1174-2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a las medidas de ejecución destinadas a corregir los desequilibrios macroeconómicos excesivos en la zona del euro; el Reglamento (UE) núm. 1175-2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, por el que se modificaba el Reglamento (CE) núm. 1466-1997 del Consejo, relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas; el Reglamento (UE) núm. 1176-2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos; el Reglamento (UE) núm. 1177-2011 del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, por el que se modificaba el Reglamento (CE) núm. 1467-1997, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo; y la Directiva 2011/85/UE del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros.

El siguiente paso tanto hacia la estabilidad presupuestaria como hacia la convergencia fiscal de los Estados miembros se produjo el día el 2 de marzo de 2012 con la firma de veinticinco de los veintisiete Estados miembros de la Unión Europea –todos salvo Reino Unido y la República Checa– del Tratado de estabilidad, coordinación y gobernanza (también conocido como «Pacto fiscal») que, sin derogar el Pacto de estabilidad y crecimiento, promovía la disciplina presupuestaria de los Estados firmantes, los cuales se comprometían, de un lado, a que la situación presupuestaria de sus administraciones públicas fuese de equilibrio o de superávit y, de otro, a incorporar los límites de déficit y endeudamiento al Derecho nacional mediante disposiciones que tuviesen fuerza vinculante, de carácter permanente y preferentemente de rango constitucional.

Después se adoptaron dos nuevas normas (conocidas como «Two Pack») con la finalidad de reforzar el denominado «aspecto preventivo» de la estabilidad, completando el ciclo de supervisión presupuestaria en la zona del euro de cara a mejorar la integración y la convergencia económicas entre los Estados miembros de la zona euro. Concretamente se trataba del Reglamento (UE) núm. 472-2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, sobre el reforzamiento de la supervisión

económica y presupuestaria de los Estados miembros de la zona del euro para garantizar la estabilidad financiera, y del Reglamento (UE) núm. 473-2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, sobre disposiciones comunes para el seguimiento y la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios y para la corrección del déficit excesivo de los Estados miembros de la zona del euro.

b) Fruto de los compromisos derivados del Pacto de estabilidad y crecimiento, se aprobaron en España la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria, y la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley general de estabilidad presupuestaria, con la finalidad de promover una actuación presupuestaria coordinada de todas las Administraciones públicas (central, autonómica y local), de cara a la estabilidad económica interna y externa. Las anteriores normas legales fueron luego modificadas, respectivamente, por la Ley 15/2006, de 26 de mayo, y por la Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo, con la intención de introducir un nuevo mecanismo para la determinación del objetivo de estabilidad de las Administraciones públicas territoriales y sus respectivos sectores públicos.

El compromiso de incorporar los límites de déficit y endeudamiento al Derecho nacional mediante disposiciones que tuviesen fuerza vinculante, de carácter permanente y preferentemente de rango constitucional, previsto en el Tratado de estabilidad, coordinación y gobernanza, unido a la grave situación de crisis económica y financiera, condujo a fortalecer el objetivo de estabilidad presupuestaria mediante su incorporación al texto de la Constitución, concretamente, a su art. 135, tras la reforma operada con fecha de 27 de septiembre de 2011. Los rasgos esenciales de esta reforma constitucional pueden concretarse en los siguientes puntos:

1) Se consagra, con rango constitucional, el «principio de estabilidad presupuestaria», como un mandato dirigido a todas las Administraciones públicas (apartado 1).

2) Se prohíbe al Estado y a las Comunidades Autónomas incurrir en un déficit estructural superior al permitido por la Unión Europea, obligándose a las entidades locales a presentar una situación de equilibrio presupuestario (apartado 2).

3) Se impone al Estado y a las Comunidades Autónomas la autorización por ley para emitir deuda pública o contraer créditos (apartado 3).

4) Se precisan los supuestos en los que pueden superarse los límites de déficit estructural y del volumen de deuda pública (apartado 4).

5) Se establece la reserva de ley orgánica para la determinación del déficit estructural máximo permitido al Estado y las Comunidades Autónomas (apartado 2), así como para el desarrollo del principio de estabilidad presupuestaria, para la determinación de la participación de los órganos de coordinación institucional, para la distribución de los límites de déficit y endeudamiento entre las distintas Administraciones públicas, para la concreción de la metodología y el procedimiento de cálculo del déficit estructural, y para la determinación de la responsabilidad de cada Administración pública frente a los incumplimientos de los objetivos de estabilidad presupuestaria (apartado 5).

6) Se impone a las Comunidades Autónomas la obligación de adoptar las disposiciones necesarias para la aplicación efectiva del principio de estabilidad tanto en sus normas como en sus decisiones presupuestarias (apartado 6).

Dicho art. 135 CE sería posteriormente desarrollado, en primer lugar, por la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, algunos de cuyos preceptos constituyen el objeto del presente proceso constitucional; y, en segundo lugar, por la Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la autoridad independiente de responsabilidad fiscal.

Esa Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, desarrolla y concreta la aplicación del mandato constitucional de estabilidad presupuestaria y lo hace en base a los siguientes principios:

- 1.º Estabilidad presupuestaria [situación de equilibrio o superávit estructural (art. 3)].
- 2.º Sostenibilidad financiera [capacidad de financiar compromisos de gastos presentes y futuros dentro de los límites de déficit, deuda pública y morosidad comercial (art. 4)].

3.º Plurianualidad [marco presupuestario a medio plazo (art. 5)].

4.º Transparencia [existencia de información suficiente y adecuada para permitir la verificación de la situación financiera de cara al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera (art. 6)].

5.º Eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos [aplicación de políticas de racionalización del gasto y de mejora de la gestión del sector público (art. 7)].

6.º Responsabilidad [asunción de la responsabilidad derivada de los compromisos asumidos por España de acuerdo con la normativa europea o las disposiciones contenidas en tratados o convenios internacionales de los que España sea parte (art. 8)].

7.º Lealtad institucional [facilitación de información, cooperación y prestación de asistencia activa (art. 9)].

La aplicación del mandato de estabilidad presupuestaria afecta a la elaboración y ejecución de los presupuestos, se hará en función de la regla de gasto [variación del gasto computable en función de la tasa de crecimiento del producto interior bruto (art. 12)] y sin incurrir, salvo en situaciones excepcionales, en situaciones de déficit estructural mayores de las permitidas por la normativa europea (art. 11), ni superar el volumen de deuda previsto en la normativa europea (art. 13).

Una vez fijados los objetivos de déficit y deuda pública para el conjunto de las Administraciones públicas (art. 15) y concretados los objetivos individuales de cada Comunidad Autónoma (art. 16), se realizará un seguimiento sobre su cumplimiento (art. 17), para, en su caso, aplicar medidas automáticas de prevención [cuando se supere el 95 por 100 del límites de deuda (art. 18)], emitir una advertencia de riesgo de incumplimiento [cuando exista un riesgo de incumplimiento del objetivo de estabilidad, de deuda pública o de la regla de gasto (art. 19)], aplicar medidas automáticas de corrección [cuando se manifieste un incumplimiento del objetivo de estabilidad, de deuda pública o de la regla de gasto (art. 20)], o, en fin, aplicar medidas coercitivas [cuando no se adopten las medidas necesarias para corregir el incumplimiento (art. 25)] o de cumplimiento forzoso [en el caso de que se siguiese sin adoptar las medidas necesarias para corregir el incumplimiento (art. 26)].

3. Hechas las precisiones que anteceden ya estamos en condición de entrar a analizar la impugnación de un primer bloque de preceptos a los que se reprocha, con carácter general, la infracción de la reserva de ley orgánica establecida en el art. 135, toda vez que habría aspectos sustanciales de los principios constitucionales consagrados en el citado art. 135 que no habrían sido objeto de regulación, operándose una deslegalización en favor del Gobierno. Concretamente, se trataría de los arts. 10.3 de la Ley Orgánica 2/2012 «Disposiciones para la aplicación efectiva de la Ley y mecanismos de coordinación», 11.6 de la Ley Orgánica 2/2012 «Instrumentación del principio de estabilidad presupuestaria», 12.3 de la Ley Orgánica 2/2012 «Regla de gasto» y 16 de la Ley Orgánica 2/2012 «Establecimiento de los objetivos individuales para las Comunidades Autónomas».

a) Dado que la vulneración imputada a este primer bloque de preceptos se asocia directamente a la abdicación, por parte de la Ley Orgánica 2/2012, de la regulación de aspectos que, de conformidad con el art. 135 CE, se entiende que deberían haber sido regulados por la norma orgánica, debemos arrancar en nuestro análisis realizando una serie de precisiones con relación al alcance de las reservas de ley orgánica contenidas en el texto constitucional.

Sobre este particular, aparte de las materias a las que hace referencia expresa el art. 81.1 CE, las leyes orgánicas tienen reservada la regulación de aquellas otras que estén «previstas en la Constitución». Entre esas otras materias singulares cuya regulación se reserva a una ley orgánica se encuentran las contenidas en el art. 135 CE, que vendrían a delimitar el contenido constitucionalmente necesario de la Ley Orgánica a la que llama esta disposición constitucional. Pues bien, la primera precisión que debe realizarse a este respecto es que la delimitación del alcance de la reserva de ley orgánica debe inspirarse en un criterio estricto o restrictivo que permita acotar con rigor el espacio

que puede ocupar este tipo de legislación, destinado a establecer el «desarrollo normativo inmediato de la Constitución en aquellos aspectos básicos o fundamentales del orden constitucional... complemento indispensable o necesario de la obra del constituyente» [SSTC 173/1998, de 23 de julio, FJ 7; y 135/2006, de 27 de abril, FJ 2 c)]. La 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)].

La siguiente precisión que es importante tener presente es que, aun siendo cierto que la reserva de ley orgánica prevista en el art. 135 CE en materia de estabilidad presupuestaria no puede entenderse, en puridad como un título competencial habilitante a favor del Estado, aunque sólo es el Estado quien puede dictar esta forma de leyes [SSTC 173/1998, de 23 de julio, FJ 7; y 151/2014, de 25 de septiembre, FJ 4 a)], también lo es que la fijación del alcance de la reserva de ley orgánica «debe cohererarse con el contenido de los preceptos del llamado bloque de la constitucionalidad que distribuyen las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas» [SSTC 173/1998, de 23 de julio, FJ 7; y 135/2006, de 27 de abril, FJ 2 c)]. De esta manera, el Estado es el competente para regular la materia relativa a la estabilidad presupuestaria ex art. 149.1, apartados 11, 13, 14 y 18, CE (SSTC 134/2011, de 20 de junio, FJ 11; 157/2011, de 18 de octubre, FJ 3; y 203/2011, de 14 de diciembre, FJ 5), salvo en aquellos aspectos cuyo conocimiento le ha sido atribuido a las instituciones de la Unión Europea con fundamento en el art. 93 CE (STC 61/2013, de 14 marzo, FJ 5).

En fin, la tercera precisión que deber realizarse es que «en virtud del principio de atribución, la Unión actúa dentro de los límites de las competencias que le atribuyen los Estados miembros en los Tratados para lograr los objetivos que éstos determinan» (art. 5.2 TUE). Así, «puesto que con la incorporación a la Comunidad Económica Europea el Estado español estaba cediendo el ejercicio de competencias a favor de una organización internacional del cual derivan normas obligatorias para España, su adhesión exigía necesariamente la autorización previa de las Cortes Generales por Ley Orgánica ex art. 93 CE» (STC 100/2012, de 8 de mayo, FJ 7), como así se hizo por la Ley Orgánica 10/1985, de 2 de agosto, de autorización para la adhesión de España a las Comunidades Europeas, y por las sucesivas Leyes Orgánicas 4/1986, de 26 de noviembre, 10/1992, de 28 de diciembre, 9/1998, de 16 de diciembre, y 3/2001, de 6 de noviembre. En fin, fue la Ley Orgánica 1/2008, de 30 de julio, la que autorizó la ratificación por España del Tratado de Lisboa, por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.

Así las cosas, una vez prestado el consentimiento por el Estado español, previa autorización de las Cortes en tal sentido, las normas emanadas de aquella institución internacional no sólo obligan a España con su sola publicación en el «Diario Oficial de las Comunidades Europeas», sino que, además, «la operación de cesión del ejercicio de competencias a la Unión europea y la integración consiguiente del Derecho comunitario en el nuestro propio imponen límites inevitables a las facultades soberanas del Estado», aceptables siempre que «el Derecho europeo sea compatible con los principios fundamentales del Estado social y democrático de Derecho establecido por la Constitución nacional», esto es, siempre que sea respetuoso con «la soberanía del Estado, de nuestras estructuras constitucionales básicas y del sistema valores y principios fundamentales consagrados en nuestra Constitución» (DTC 1/2004, de 13 de diciembre, FJ 4).

De esta manera, aquella operación de cesión comporta «una determinada limitación o constricción, a ciertos efectos, de atribuciones y competencias de los poderes públicos españoles» (DTC 1/1992, de 1 de julio, FJ 4). Aunque sin olvidar que «la supremacía de

la Constitución es, pues, compatible con regímenes de aplicación que otorguen preferencia aplicativa a normas de otro ordenamiento diferente del nacional siempre que la propia Constitución lo haya así dispuesto, que es lo que ocurre exactamente con la previsión contenida en su art. 93, mediante el cual es posible la cesión de competencias derivadas de la Constitución a favor de una institución internacional así habilitada constitucionalmente para la disposición normativa de materias hasta entonces reservadas a los poderes internos constituidos y para su aplicación a éstos» (DTC 1/2004, de 13 de diciembre, FJ 4).

Así, desde la incorporación de España a las Comunidades Europeas «se integró en el Ordenamiento español un sistema normativo autónomo, dotado de un régimen de aplicabilidad específico, basado en el principio de prevalencia de sus disposiciones propias frente a cualesquiera del orden interno con las que pudieran entrar en contradicción» (DTC 1/2004, de 13 de diciembre, FJ 4; y STC 100/2012, de 8 de mayo, FJ 7; y en sentido parecido, STC 26/2014, de 13 de febrero, FJ 3).

De acuerdo con lo anterior, la relación entre el Derecho de la Unión Europea y el Derecho nacional se rige por el principio de primacía [SSTC 28/1991, de 14 de febrero, FJ 6; 64/1991, de 22 de marzo, FJ 4 a); 130/1995, de 11 de septiembre, FJ 4; 120/1998, de 15 de junio, FJ 4; 58/2004, de 19 de abril, FJ 10; 145/2012, de 2 de julio, FJ 5; y 239/2012, de 13 de diciembre, FJ 5], conforme al cual, las normas de la Unión Europea «tienen capacidad de desplazar a otras en virtud de su aplicación preferente o prevalente» (DTC 1/2004, de 13 de diciembre, FJ 4; y STC 145/2012, de 2 de julio, FJ 5), pues no sólo «forman parte del acervo comunitario incorporado a nuestro ordenamiento», sino que tienen un «efecto vinculante», de manera que opera «como técnica o principio normativo» destinado a asegurar su efectividad [SSTC 145/2012, de 2 de julio, FJ 5; y en sentido parecido SSTC 28/1991, de 14 de febrero, FJ 6; y 64/1991, de 22 de marzo, FJ 4 a)].

Ahora bien, aunque esa vinculación, «instrumentada, con fundamento del art. 93 CE, en el Tratado de adhesión» [STC 64/1991, de 22 de marzo, FJ 4 a)], es «el fundamento último de nuestra incorporación al proceso de integración europea y de nuestra vinculación al Derecho comunitario» (DTC 1/2004, de 13 de diciembre, FJ 2; y STC 100/2012, de 8 de mayo, FJ 7), sin embargo, «no significa que por mor del art. 93 se haya dotado a las normas del Derecho comunitario europeo de rango y fuerza constitucionales» [SSTC 28/1991, de 14 de febrero, FJ 4; 64/1991, de 22 de marzo, FJ 4 a); y 134/2011, de 20 de julio, FJ 6], ni que el Derecho comunitario, originario o derivado, constituya canon de la constitucionalidad de las normas con rango de ley (SSTC 235/2000, de 5 de octubre, FJ 11; 12/2008, de 29 de enero, FJ 2; y 136/2011, de 13 de septiembre, FFJ 12; y en sentido parecido, SSTC 49/1988, de 22 de marzo, FJ 14; y 28/1991, de 14 de febrero, FJ 5). Sí implica, por el contrario, con carácter general, que los Estados miembros no sólo adoptarán «todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los Tratados o resultantes de los actos de las instituciones de la Unión» (el art. 4.3 TUE), sino también «todas las medidas de Derecho interno necesarias para la ejecución de los actos jurídicamente vinculantes de la Unión» (art. 291.1 TFUE) y, a título particular, que «los Estados miembros coordinarán sus políticas económicas en el seno de la Unión» (art. 5.1 TFUE). Se trata, a fin de cuentas, de «la obligación de cumplimiento de las normas del Derecho comunitario» [STC 141/1993, de 22 de abril, FJ 6 g)], con fundamento en «el principio de cooperación leal entre la Unión Europea y los Estados miembros» (STC 1/2012, de 13 de enero, FJ 12; y art. 4.3 TUE).

En suma, puesto que la remisión que hace el art. 135 CE a una ley orgánica no puede considerarse como atributiva de una competencia material al Estado, aunque sí «corrobor» su competencia en esta materia (STC 157/2011, de 18 de octubre FJ 3), debemos determinar cuáles son los títulos competenciales que asisten al Estado en el desarrollo de la materia relativa a la estabilidad presupuestaria, que no son otros que los previstos en el art. 149.1, apartados 11, 13, 14 y 18, CE (SSTC 134/2011, de 20 de junio, FJ 11; 157/2011, de 18 de octubre, FJ 3; y 203/2011, de 14 de diciembre, FJ 5), los cuales le habilitan a adoptar las medidas necesarias para cumplir con los mandatos de la Unión

Europea, de cara a la reducción del déficit público y a la consecución de la estabilidad económica y la gradual recuperación del equilibrio presupuestario (SSTC 237/1992, de 15 de diciembre, FJ 3; y 62/2001, de 1 de marzo, FJ 4).

b) El art. 10 de la Ley Orgánica 2/2012, bajo el título «Disposiciones para la aplicación efectiva de la Ley y mecanismos de coordinación», dispone en su apartado 3 que «el Gobierno establecerá mecanismos de coordinación entre todas las Administraciones Públicas para garantizar la aplicación efectiva de los principios contenidos en esta Ley y su coherencia con la normativa europea». Para el Gobierno canario, con esta disposición se ha dejado de dar cumplimiento al mandato previsto en el art. 135.5 CE al haberse omitido, deslegalizándola, la regulación de la participación de los órganos de coordinación institucional de las Comunidades Autónomas, cuando conforme al citado precepto constitucional, será una ley orgánica la que regule «la participación, en los procedimientos respectivos, de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones Públicas en materia de política fiscal y financiera». La Abogada del Estado, sin embargo, considera que este precepto no hace sino permitir al Gobierno, dentro de las competencias de coordinación de la política económica que corresponden al Estado, el establecimiento de nuevos mecanismos de coordinación entre Administraciones públicas para la correcta aplicación de la normativa de estabilidad.

El párrafo primero del art. 135.5 CE reserva a una ley orgánica la regulación de la participación de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones públicas en materia de política fiscal y financiera. La Ley Orgánica 2/2012, por su parte, recuerda en el art. 10.2 que las competencias del Gobierno se ejercerán «sin perjuicio de las competencias del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas», órgano de coordinación de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas y de la hacienda del Estado según dispone el art. 3.1 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas (en adelante, LOFCA), al que corresponde, entre otras competencias, la coordinación de la política presupuestaria de las Comunidades Autónomas [art. 3.2 a) LOFCA], la emisión de informes y adopción de acuerdos en materia de estabilidad presupuestaria [art. 3.2 b) LOFCA], la coordinación de la política de endeudamiento [art. 3.2 f) LOFCA] y la coordinación de las operaciones de crédito de las Comunidades Autónomas (art. 14.4 LOFCA).

Más concretamente, la Ley Orgánica 2/2012 prevé la participación del Consejo de Política Fiscal y Financiera, en el establecimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública (art. 15), en el establecimiento de los objetivos individuales para las Comunidades Autónomas (art. 16), en el conocimiento del grado de cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública y de la regla de gasto (art. 17), en el conocimiento de la formulación de una advertencia de riesgo de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública o de la regla de gasto (art. 19), en el conocimiento de las medidas automáticas de corrección (art. 20), en la determinación de la idoneidad de los planes económico-financieros y de reequilibrio (art. 23), en el conocimiento de los informes de seguimiento de los planes económico-financieros y de reequilibrio (art. 24), en la concreción de la información a suministrar por las Comunidades Autónomas, así como del procedimiento y plazo de remisión (art. 27), en la determinación de la información a incorporar a la central de información, plazos y procedimiento de remisión, así como objeto de publicación para conocimiento general (art. 28), y, en fin, en el conocimiento del límite de gasto no financiero del presupuesto del Estado (art. 29).

No es posible afirmar, entonces, que la Ley Orgánica 2/2012 haya desconocido, a través de su art. 10.3, el mandato previsto en el apartado 5 del art. 135 CE, por lo que debe rechazarse su inconstitucionalidad.

c) El art. 11 Ley Orgánica 2/2012, con el rótulo de «Instrumentación del principio de estabilidad presupuestaria», prevé en su apartado 6 que «para el cálculo del déficit estructural se aplicará la metodología utilizada por la Comisión Europea en el marco de la normativa de estabilidad presupuestaria». Entiende el Gobierno canario que la remisión

que hace este precepto a la metodología usada por la Comisión Europea incumple la previsión del art. 135.5 CE, pues permite al Gobierno su regulación unilateral, posibilitando así una arbitrariedad injustificada. Por su parte, la Abogada del Estado considera no sólo que el Gobierno carece de margen alguno para regular esta cuestión al quedar directamente vinculado al cumplimiento de las disposiciones y reglamentos emanados de las instituciones europeas, sino que se trata de una materia que, por modificarse con frecuencia por razones técnicas, no es aconsejable que se encuentre en el seno de una ley orgánica.

La Ley Orgánica 2/2012 somete la actuación de las Administraciones públicas a un marco de estabilidad presupuestaria (art. 3.1), razón por la cual, dejando a un lado las situaciones excepcionales a las que se refiere el art. 135.4 CE, no permite que se incurra, en la programación o ejecución presupuestaria, en situaciones de déficit estructural, salvo en el supuesto de reformas estructurales con efectos presupuestarios a largo plazo.

Los componentes de cálculo del déficit estructural son el «déficit ajustado del ciclo, neto de medidas excepcionales y temporales» en relación con el producto interior bruto nacional expresado «en términos nominales» (art. 11.2 de la Ley Orgánica 2/2012), y en función de la regla de gasto y de la tasa de referencia de crecimiento del producto interior bruto de medio plazo (art. 12 de la Ley Orgánica 2/2012), determinándose así los elementos básicos de su cálculo. La cuantificación del déficit o saldo estructural depende, entonces, «del saldo presupuestario ajustado en función del ciclo económico, una vez excluidas las medidas puntuales y otras de carácter temporal» [art. 5 del Reglamento (CE) núm. 1466-1997, del Consejo, en la redacción dada por el Reglamento (UE) núm. 1175-2011, del Parlamento Europeo y del Consejo].

Con la remisión del art. 11.6 de la Ley Orgánica 2/2012 a la «metodología utilizada por la Comisión Europea en el marco de la normativa de estabilidad presupuestaria» se incorporan el resto de principios y reglas metodológicas dirigidas a su concreción. Esta remisión encuentra su origen en la previsión del art. 2 del protocolo anejo al Tratado de funcionamiento de la Unión Europea, que reenvía al sistema europeo de cuentas económicas integradas (SEC) para el cálculo del «déficit» de los Estados miembros, estableciendo así un marco referencia común destinado a la elaboración de las cuentas de los Estados miembros comparables para las necesidades de la Unión. Del entonces Reglamento (CE) núm. 2223-1996 del Consejo, de 25 de junio de 1996, relativo al sistema europeo de cuentas nacionales y regionales de la Comunidad (SEC 1995), luego revisado por el Reglamento (UE) núm. 549-2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, relativo al sistema europeo de cuentas nacionales y regionales de la Unión Europea (SEC 2010), se extraen, en consecuencia, las reglas, definiciones, nomenclaturas y normas necesarias a partir de las cuales la Comisión Europea fija los criterios para proceder al cálculo del saldo estructural de cada uno de los Estados miembros.

De acuerdo con lo anterior, siendo cierto, entonces, que el art. 135.5 CE reserva a una ley orgánica la determinación de la «metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural» [letra b)], también lo es que el art. 93 CE autoriza, mediante ley orgánica, la atribución a una institución internacional del «ejercicio de competencias derivadas de la Constitución», habilitando así a las Cortes Generales «para la disposición normativa de materias hasta entonces reservadas a los poderes internos constituidos y para su aplicación a éstos» (DTC 1/2004, de 13 de diciembre, FJ 4). Pues bien, primero el Tratado de Maastricht de 1992 (TUE) y después el Tratado de Lisboa de 2007 (TFUE), han previsto en su «Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo», que el cálculo del «déficit» de los Estados miembros, en cada una de sus manifestaciones, debe efectuarse partiendo de las previsiones del sistema europeo de cuentas económicas integradas. De esta manera, con la ratificación por la Ley Orgánica 10/1992, de 28 de diciembre, del Tratado de Maastricht, así como con la posterior ratificación por la Ley Orgánica 1/2008, de 30 de julio, del Tratado de Lisboa, se ha producido la atribución a la Unión Europea, entre otras, de la competencia para regular la forma (metodología y procedimiento) de cálculo del déficit de los Estados miembros, de modo que, no sólo es constitucionalmente necesario sujetarse al límite máximo de déficit

estructural fijado por la Unión Europea (arts. 126 TFUE y 135.2 CE), sino también acudir a las disposiciones que para su cálculo se determinen en cada momento.

Puesto que, entre otros, el Reglamento (CE) núm. 1466-1997, del Consejo, y el Reglamento (UE) núm. 549-2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, tienen «un alcance general», siendo «obligatorio[s] en todos sus elementos y directamente aplicable[s] en cada Estado miembro» (art. 288 TFUE), el Estado español viene obligado a adoptar, entonces, todas las medidas de Derecho interno necesarias, tanto para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del Derecho de la Unión (art. 4.3 TUE) como para garantizar la ejecución de sus actos jurídicamente vinculantes (art. 291.1 TFUE), como así han hecho los apartados 2 y 6 del art. 11 de la Ley Orgánica 2/2012, los cuales no sólo contienen los elementos esenciales integradores de una reserva de ley orgánica [por todas, SSTC 135/2006, de 27 de abril, FJ 2 c); 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)], sino que, en virtud de la atribución a favor de la Unión Europea de la forma de cálculo del déficit estructural de los Estados miembros (art. 126 TFUE), se encuentran necesariamente vinculados por el procedimiento y la metodología que para su determinación utilice la Comisión Europea.

Debe rechazarse, pues, que el art. 11.6 de la Ley Orgánica 2/2012 haya violado la reserva de ley orgánica del art. 135.5 CE.

d) El art. 12 de la Ley Orgánica 2/2012, con el nombre «Regla de gasto» atribuye en su apartado 3 «al Ministerio de Economía y Competitividad calcular la tasa de referencia de crecimiento del Producto Interior Bruto de medio plazo de la economía española, de acuerdo con la metodología utilizada por la Comisión Europea en aplicación de su normativa». También en este aspecto entiende el Gobierno de Canarias que la remisión que hace este precepto a la metodología usada por la Comisión Europea vacía la reserva de ley orgánica. Para la Abogada del Estado no existe tal vaciamiento al estar el Gobierno vinculado por las disposiciones comunitarias en la materia, sin margen alguno de decisión.

Sobre este punto hay que señalar que la tasa de referencia sirve para concretar la variación posible del gasto computable de la Administración central, de las Comunidades Autónomas y de las corporaciones locales en cada ejercicio [(salvo que exista un desequilibrio estructural en las cuentas públicas o una deuda pública superior al objetivo establecido (art. 12.1 de la Ley Orgánica 2/2012)], en función de la evolución del producto interior bruto. Pues bien, baste decir a estos efectos que entre las materias reservadas a una ley orgánica por el art. 135 CE no se encuentra la determinación de la regla de gasto contenida en el art. 12 de la Ley Orgánica 2/2012, para rechazar que el art. 12.3 de la Ley Orgánica 2/2012 vulnere la reserva de ley orgánica prevista en el art. 135.5 CE.

e) El art. 16 de la Ley Orgánica 2/2012, bajo el rótulo «Establecimiento de los objetivos individuales para las Comunidades Autónomas», autoriza al Gobierno a fijar, «en las condiciones establecidas en el artículo 15», los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para cada Comunidad Autónoma, previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera, sobre la propuesta efectuada por el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas. La vulneración de la reserva de ley orgánica del art. 135 CE vendría dada, a juicio del Gobierno de Canarias, tanto por la omisión en el texto del precepto de los criterios para la determinación de los objetivos generales de estabilidad presupuestaria y endeudamiento de cada una de las Comunidades Autónomas, como por la ausencia de la previsión de una audiencia previa a la Comunidad Autónoma afectada. Para la Abogada del Estado, por el contrario, es en el art. 15 de la Ley Orgánica 2/2012 dónde se determinan los criterios para el establecimiento de los objetivos citados para el conjunto de las Administraciones públicas, quedando garantizada, además, la participación de las Comunidades Autónomas en la determinación de los objetivos de estabilidad presupuestaria y endeudamiento mediante la intervención del Consejo de Política Fiscal y Financiero.

El art. 135.5 CE dispone que una ley orgánica fijará «la distribución de los límites de déficit y de deuda entre las distintas Administraciones Públicas» [letra a)]. En su desarrollo, el art. 15 de la Ley Orgánica 2/2012 «establecimiento de los objetivos de estabilidad

presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de las Administraciones Públicas» prevé la forma de concretar el objetivo general de déficit y endeudamiento y el art. 16 de la Ley Orgánica 2/2012 la manera de determinar «los objetivos individuales para las Comunidades Autónomas».

La concreción del objetivo de déficit del conjunto de las Administraciones públicas se hará por el Gobierno, previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera (art. 15.1 de la Ley Orgánica 2/2012), en función de la regla de gasto, del saldo estructural alcanzado en el ejercicio inmediato anterior y en términos de capacidad o necesidad de financiación de cada una de ellas (art. 15.2 de la Ley Orgánica 2/2012). La fijación de los objetivos individuales para las Comunidades Autónomas se hará también por el Gobierno, previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera (art. 16 de la Ley Orgánica 2/2012). Según esto, siendo cierto que la norma orgánica sólo establece apriorísticamente unos criterios para la determinación del objetivo general de déficit, también lo es que esos mismos criterios deben ser tomados en consideración para la concreción de cada objetivo individual, pues la fijación de objetivo general sólo puede efectuarse tomando en cuenta las previsiones de crecimiento y las necesidades de financiación individuales.

Por otra parte, esta vez con relación a la determinación de los criterios para la distribución de los límites de deuda entre Administraciones públicas, no puede desconocerse la previsión del art. 13 de la Ley Orgánica 2/2012 «instrumentación del principio de sostenibilidad financiera», conforme a la cual el volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones públicas no podrá superar el límite del 60 por 100 del producto interior bruto nacional o el que se establezca por normativa europea, que se distribuirá, si se tratase del 60 por 100, a razón de un 44 por 100 para la Administración central, un 13 por 100 para el conjunto de las Comunidades Autónomas (con el límite individual para cada Comunidad Autónoma del 13 por 100 de su producto interior bruto regional) y un 3 por 100 para el conjunto de las corporaciones locales, y si la normativa europea hubiese establecido uno diferente, se respetarán las proporciones anteriores (art. 13.1 de la Ley Orgánica 2/2012). Las circunstancias que habilitan a superar esos límites son las previstas en el art. 11.3 de la Ley Orgánica 2/2012, en conexión con el art. 135.4 CE, a saber, en el caso de catástrofes naturales, recesión económica grave o situaciones de emergencia extraordinaria (art. 16.3 de la Ley Orgánica 2/2012).

Por consiguiente, si el art. 135.5 a) CE exige que una ley orgánica distribuya los límites de deuda entre las diferentes Administraciones públicas y la Ley Orgánica 2/2012 procede a su distribución porcentual entre la Administración central, las Comunidades Autónomas y las corporaciones locales, el hecho de que luego se remita al Gobierno, previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera, para la determinación del «objetivo individual» de cada Comunidad Autónoma, a los efectos de distribuir, simétrica o asimétricamente, el 13 por 100 atribuido al conjunto de las Comunidades Autónomas, con el máximo, para cada una de ellas, del 13 por 100 de su producto interior bruto regional, no puede considerarse contrario a la reserva de ley orgánica contenida en el citado precepto constitucional.

Por último, el hecho de que la Ley Orgánica 2/2012 no haya previsto la audiencia previa a cada Comunidad Autónoma para la individualización por el Gobierno de los objetivos generales de estabilidad presupuestaria y endeudamiento, no puede considerarse contrario a la reserva de ley orgánica prevista en el art. 135.5 CE, pues la previsión constitucional se limita a atribuir a una ley orgánica la regulación de la participación, en los procedimientos respectivos, de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones públicas en materia de política fiscal y financiera, como así lo ha hecho la Ley Orgánica 2/2012 al regular la participación del Consejo de Política Fiscal y Financiera, órgano de coordinación institucional entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia financiera en cuyo seno están representadas individualmente cada una de las Comunidades Autónomas (art. 3.1 LOFCA), en cada una de las distintas fases.

En consecuencia, se rechaza que el art. 16 de la Ley Orgánica 2/2012 sea contrario a la reserva de ley orgánica prevista en el apartado 5 del art. 135 CE.

4. El siguiente precepto impugnado por el Gobierno de Canarias es art. 19 de la Ley Orgánica 2/2012, el cual, bajo el título «Advertencia del riesgo de incumplimiento», dispone en su apartado 1 que «[e]n caso de apreciar un riesgo de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto de las Comunidades Autónomas», el Gobierno, a propuesta del Ministro de Hacienda y Administraciones públicas, «formulará una advertencia motivada a la Administración responsable previa audiencia a la misma», de la que se dará cuenta «para su conocimiento al Consejo de Política Fiscal y Financiera» y «se hará pública para general conocimiento». A renglón seguido, el apartado 2 de ese mismo precepto señala que «[l]a Administración advertida tendrá el plazo de un mes para adoptar las medidas necesarias para evitar el riesgo, que serán comunicadas al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas», y si «no se adoptasen las medidas o el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas aprecia que son insuficientes para corregir el riesgo, se aplicarán las medidas correctivas previstas en los artículos 20 y 21 y 25, apartado 1 a)».

a) El Gobierno de Canarias sostiene que el art. 19 de la Ley Orgánica 2/2012 implica un desconocimiento tanto del principio de lealtad constitucional contenido en el principio de seguridad jurídica del art. 9.3 CE como de la reserva de ley del art. 135 CE, porque el riesgo de incumplimiento queda expresado como un concepto jurídico indeterminado carente de parámetros objetivos que hagan previsible a la Comunidad Autónoma su eventual inclusión en la situación de riesgo, lo que posibilita su uso arbitrario por el Gobierno. Para la Abogada del Estado, no sólo la introducción de unos indicadores que hiciesen automática la aplicación de precepto impugnado, desconociendo las circunstancias atenuantes, podría convertir la medida en desproporcionada con carácter previo a la citada advertencia, sino que es difícil aceptar que aquella advertencia afecte a la seguridad jurídica por resultar sorpresiva e imprevista para la Comunidad Autónoma responsable, bastando con atender a los informes emitidos sobre el cumplimiento de los objetivos.

Debe recordarse, con carácter general, que las actuaciones del Estado y de las Comunidades Autónomas han de estar presididas por el principio de lealtad constitucional, principio que, aun cuando no está recogido de modo expreso en el texto constitucional «constituye un soporte esencial del funcionamiento del Estado autonómico y cuya observancia resulta obligada» (SSTC 239/2002, de 11 de diciembre, FJ 11; 13/2007, de 18 de enero, FJ 7; 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 4; 109/2011, de 22 de junio, FJ 5; 123/2012, de 5 de junio, FJ 8; y 76/2014, de 8 de mayo, FJ 4), del que deriva un deber de colaboración e información recíproca entre las Administraciones implicadas (SSTC 236/1991, de 12 de diciembre, FJ 10; y 164/2001, de 11 de julio, FJ 48), dimanante del general deber de auxilio recíproco (SSTC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 7; y 42/2014, de 25 de marzo, FJ 4), «que debe presidir las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas» (STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 11; y, en el mismo sentido, STC 104/1988, de 8 de junio, FJ 5), que es concreción, a su vez, de un deber general de fidelidad a la Constitución [SSTC 11/1986, de 28 de enero, FJ 5; 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 4 b); y 42/2014, de 25 de marzo, FJ 4]. Por esta razón, el art. 2.1 LOFCA somete la actividad financiera de las Comunidades Autónomas, en coordinación con la hacienda del Estado, al principio de lealtad institucional [letra g)], y el art. 9 de la Ley Orgánica 2/2012 obliga a todas las Administraciones públicas a adecuar sus actuaciones al mismo principio de lealtad institucional.

Ese deber de colaboración e información recíproca para el ejercicio de las competencias y el cumplimiento de los deberes y obligaciones que la Constitución impone, no sólo es algo que corresponde «a todos los órganos y autoridades implicados en cada una de sus instancias y dentro del ámbito de sus respectivas competencias» (STC 133/1990, de 19 de julio, FJ 10), sino que, además, habilita al Estado, en el ejercicio de sus competencias en materia de dirección de la política económica general (art. 149.1.13 CE), como responsable último del cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y endeudamiento, a realizar una permanente labor de seguimiento y verificación.

En efecto, puesto que el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria corresponde a todas las Administraciones públicas en «[l]a elaboración, aprobación y ejecución de los Presupuestos» (art. 3.1 de la Ley Orgánica 2/2012), se hace imprescindible [l]a verificación del cumplimiento en las fases previas a la ejecución», en orden a permitir «una actuación preventiva en caso de riesgo y la adopción, si fuera necesario, de las medidas de corrección» (preámbulo de la Ley Orgánica 2/2012).

Pues bien, tanto el cumplimiento de los objetivos por parte de cada Administración pública como la labor de verificación del mismo deberá efectuarse de acuerdo con los objetivos de déficit y endeudamiento fijados para cada ejercicio (art. 15.1 de la Ley Orgánica 2/2012), en función de la regla del gasto (art. 15.2), de la capacidad o necesidad de financiación (art. 15.1) y del saldo estructural alcanzado en el ejercicio anterior (art. 15.2), con atención al límite de gasto no financiero (art. 30), teniendo una prioridad absoluta el pago de la deuda pública (art. 14), al amparo de la situación económica prevista (art. 15.5), de conformidad con los acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera dictados para la aplicación de los objetivos de estabilidad (art. 15.8), a la vista de los informes y de las recomendaciones del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, sobre la adecuación a los objetivos de estabilidad y la existencia de eventuales desviaciones (art. 17), de los datos de ejecución presupuestaria (art. 18.) y del cumplimiento de los períodos medios de pago a proveedores de cada Administración pública (art. 18.4).

Puesto que los anteriores parámetros encauzan la actividad presupuestaria de las Comunidades Autónomas y condicionan la labor de verificación del grado de cumplimiento de los objetivos por parte del Estado, debe considerarse que la Ley Orgánica 2/2012 cuenta con suficientes elementos objetivos que permiten a sus destinatarios poder prever, con el suficiente grado de certeza, la eventual inclusión en una situación de potencial riesgo de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, de cara a la activación de las medidas, propias o automáticas, dirigidas a su corrección. Basta con que, en la programación de los presupuestos o al momento de su ejecución, se incumpla con alguno o algunos de los mandatos referidos (como, por ejemplo, el desconocimiento del objetivo de déficit o de endeudamiento, la superación de la regla de gasto, la variación de la capacidad o necesidad de financiación o la alteración del saldo estructural existente), para colocar a una Comunidad Autónoma en una situación de riesgo de incumplimiento.

Lo expuesto conduce, en este punto, a reconocer que el art. 19 de la Ley Orgánica 2/2012 no es contrario al principio de seguridad jurídica del art. 9.3 CE.

b) A juicio del Gobierno de Canarias el art. 19 de la Ley Orgánica 2/2012 lesionaría también el principio de autonomía del art. 137 CE, en la medida que el mero riesgo, indeterminado en la propia norma, podría dar lugar a la asunción de unas consecuencias de especial gravedad, que son las mismas previstas para los supuestos de efectiva constatación del incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria. Considera a este respecto la Abogada del Estado que la coordinación de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas exige la adopción de las medidas necesarias para integrar la diversidad en un conjunto unitario.

Dentro del marco de estabilidad presupuestaria constitucionalmente consagrado y, por tanto, del cumplimiento de los objetivos de déficit y endeudamiento por parte de todas las Administraciones públicas, el art. 19 de la Ley Orgánica 2/2012 (advertencia de riesgo de incumplimiento) opera como una «alerta temprana» (así la califica el preámbulo de la Ley Orgánica 2/2012) para la Administración pública incurso en un riesgo de incumplimiento, obligándola a la adopción de las «medidas necesarias» que considere oportunas para corregir la desviación detectada (art. 19.1 de la Ley Orgánica 2/2012), de manera que, sólo si no se adoptan o si las que se adoptan son consideradas como insuficientes, se activarán las medidas legalmente previstas (art. 19.2): la necesidad de autorización del Estado para endeudarse o de un informe favorable del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para recibir subvenciones o suscribir convenios con el Estado (art. 20), la elaboración de plan económico-financiero (art. 21) y, en su caso, la aprobación de la no disponibilidad de los créditos necesarios para garantizar el

cumplimiento del objetivo establecido y el ejercicio por el Estado de las competencias normativas atribuidas a las Comunidades Autónomas en relación con los tributos cedidos [art. 25.1 a)].

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 atiende 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, FJ 11). Lo mismo puede decirse ahora de las otras medidas previstas en el art. 19 de la Ley Orgánica 2/2012, cuya aplicación es sólo fruto de la situación de desequilibrio en la que ha incurrido una Comunidad Autónoma, cuya actitud, no aprobando las medidas necesarias o aprobándolas pero de forma insuficiente, impiden garantizar el cumplimiento del objetivo de estabilidad.

No es posible apreciar, entonces, que el art. 19 de la Ley Orgánica 2/2012 sea contrario al principio de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas del art. 137 CE.

c) A juicio del Gobierno de Canarias el art. 19 de la Ley Orgánica 2/2012 violaría, en último lugar, el principio de interdicción de la arbitrariedad del art. 9.3 CE, tanto por carecer de una explicación racional para la vinculación entre la contingencia o probabilidad del riesgo y las graves consecuencias que se le anudan, como por la desproporción existente entre la situación de riesgo y las consecuencias que se le atribuyen, así como por facilitar actuaciones discriminatorias al permitir al Gobierno formular la advertencia de forma indiscriminada a unas u otras Comunidades Autónomas. Considera la Abogada del Estado, sin embargo, que las previsiones del precepto impugnado persiguen una finalidad razonable consistente en conseguir la estabilidad económica interna y externa mediante la gradual recuperación del equilibrio presupuestario, utilizando para ello un mecanismo razonable capaz de poner en conocimiento de la Administración advertida los motivos que han llevado al Gobierno a apreciar un riesgo de incumplimiento.

Lo primero que debe señalarse es que la imputación de arbitrariedad al fruto del legislador democrático exige una cierta prudencia y su control debe producirse de forma que no imponga constricciones indebidas al poder legislativo y se respeten sus opciones políticas, no debiendo confundirse lo que es arbitrio legítimo en la configuración legal de una determinada materia con capricho, inconsecuencia o incoherencia, creadores de distorsión (STC 96/2002, de 25 de abril, FJ 6). Por ello, «no corresponde a este Tribunal interferirse en el margen de apreciación que corresponde al legislador ni examinar la oportunidad de la medida legal para decidir si es la más adecuada o la mejor de las posibles (STC 156/2014, de 25 de septiembre, FJ 6), sino únicamente examinar si la decisión adoptada «carece de toda explicación racional» o «establece una discriminación», pues una y otra situación evidencian una arbitrariedad, sin que sea pertinente realizar un análisis a fondo de todas las motivaciones posibles de la norma y de todas sus eventuales consecuencias (SSTC 96/2002, de 25 de abril, FJ 6; 203/2013, de 5 de diciembre, FJ 6; 217/2013, de 19 de diciembre, FJ 5; y 152/2014, de 25 de septiembre, FJ 4).

Una vez hecha la precisión que antecede debe subrayarse que, según el preámbulo de la Ley Orgánica 2/2012, la situación de crisis económica de alcance mundial, especialmente severa en el ámbito europeo, provocó un fuerte deterioro de las finanzas

públicas, agotando rápidamente los márgenes de maniobra de la política fiscal y obligando a practicar un fuerte ajuste que permitiese recuperar la senda hacia el equilibrio presupuestario y cumplir los compromisos de España con la Unión Europea. La consolidación fiscal, esto es, la eliminación del déficit público estructural y la reducción de la deuda pública, se convirtió en una de las claves de la política económica, que condujo a reformar el artículo 135 de la Constitución con un doble objetivo: reforzar la confianza en la economía española y manifestar el claro compromiso de España con las exigencias de coordinación y definición del marco de estabilidad común de la Unión Europea. Y a tal fin, se ha incorporado la sostenibilidad financiera como principio rector de la actuación económica financiera de todas las Administraciones públicas españolas.

Sobre la base de los anteriores objetivos, la normativa en materia de estabilidad presupuestaria impone a todas las Administraciones públicas la realización de una política presupuestaria «en un marco de estabilidad presupuestaria», tanto en la elaboración y aprobación de los presupuestos, como en su ejecución (arts. 135.1 CE y 3.1 de la Ley Orgánica 2/2012), sin posibilidad de incurrir, en principio, en déficit estructural a partir del 2020 [excepción hecha del 0,4 por 100 del producto interior bruto nacional previsto para los supuestos de reformas estructurales con efectos presupuestarios a largo plazo, o para el caso de catástrofes naturales, recesión económica grave o situaciones de emergencia extraordinaria (art. 11.2 y 3, y disposición transitoria primera de la Ley Orgánica 2/2012)], y con un volumen de deuda pública que no supere, en su conjunto, el 60 por 100 del producto interior bruto nacional, a razón de 44, 13 y 3 puntos, respectivamente, para el Estado, el conjunto de las Comunidades Autónomas y el conjunto de las corporaciones locales (art. 13.1 de la Ley Orgánica 2/2012).

Las anteriores previsiones encuentran su origen, como se ha subrayado, en el art. 126 TFUE que obliga a los Estados miembros a evitar «déficits públicos excesivos» (apartado 1), en los términos fijados en el «Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo» (apartado 2), anejo al citado Tratado (con el núm. 12). Concretamente, como ya se ha indicado, los límites se fijan en el 3 por 100 del producto interior bruto a precios de mercado para el déficit público y en el 60 por 100 del producto interior bruto a precios de mercado para la deuda pública (art. 1 del Protocolo). Además, se responsabiliza a los Gobiernos de los Estados miembros de los déficit del gobierno general (art. 3 del Protocolo), esto es, de los pertenecientes a la Administración central, regional, local, y a los fondos de la Seguridad Social (art. 2 del Protocolo), debiendo garantizar aquéllos «que los procedimientos nacionales en materia presupuestaria les permitan atender, en dicho ámbito, las obligaciones derivadas de los Tratados» y quedando obligados a comunicar a la Comisión «sin demora y de forma periódica, sus déficits previstos y reales y el nivel de deuda» (art. 3 del Protocolo). Por ello, ni el precepto impugnado carece de una explicación racional, pues responde al objetivo de la estabilidad presupuestaria, ni la vinculación entre el riesgo y las consecuencias que se le anudan está falta de fundamento.

Por lo demás, con relación a la alegación de la necesaria generación de situaciones discriminatorias en la aplicación del precepto, es preciso subrayar que el control de constitucionalidad de las normas que corresponde efectuar a este Tribunal no puede fundarse en presunciones sobre eventuales conductas arbitrarias de quienes están llamados por el ordenamiento jurídico a su aplicación. El pretendido resultado que necesariamente traerá consigo la aplicación del precepto no puede ser objeto de un enjuiciamiento abstracto, al no ser legítima «la utilización del recurso de inconstitucionalidad con la finalidad de obtener declaraciones preventivas o previsoras» ante eventuales agravios «que pongan a cubierto de aplicaciones contrarias» al orden normativo (STC 49/1984, de 5 de abril, FJ 2), ya que no es función de este Tribunal «llevar a cabo declaraciones interpretativas sobre la existencia y significado de supuestos implícitos en las normas y sobre sus presuntas consecuencias» (STC 76/1991, de 11 de abril, FJ 2). En cualquier caso, debe recordarse que, de acuerdo con las leyes que determinan la competencia de los Tribunales (arts. 9.4 y 24, ambos de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, y art. 1 de la Ley 29/1998, de 1 de julio, reguladora

de la jurisdicción contencioso-administrativa), el control de la legalidad de la actuación de las Administraciones públicas, así como el de las disposiciones generales con rango inferior a la ley, corresponde a los Tribunales del orden contencioso-administrativo, por lo que la eventual arbitrariedad en el desarrollo o en la aplicación de la Ley Orgánica 2/2012, no es cuestión que corresponda abordar a este Tribunal.

En suma, el art. 19 de la Ley Orgánica 2/2012 no puede ser considerado contrario al principio de interdicción de la arbitrariedad del art. 9.3 CE.

5. El Gobierno de Canarias impugna a continuación el art. 20.3 de la Ley Orgánica 2/2012, el cual prevé, bajo el título de «Medidas automáticas de corrección», que en el supuesto de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, de deuda pública o de la regla de gasto, «la concesión de subvenciones o la suscripción de convenios por parte de la Administración Central con Comunidades Autónomas incumplidoras precisará, con carácter previo a su concesión o suscripción, informe favorable del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas».

a) Para el Gobierno de Canarias, el citado precepto es contrario al principio de reserva de ley orgánica (art. 135 CE), al no fijar el marco de referencia en el que habría de moverse el informe favorable del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas; marco de referencia que, según la Abogada del Estado, habría quedado recogido en la disposición adicional novena de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2013.

Sobre este punto es necesario recordar que lo reservado por el art. 135.5 CE a una ley orgánica es «la forma y plazo de corrección de las desviaciones» que sobre los límites de déficit y de deuda pudieran producirse [letra a)], por lo que la fijación o no de un marco de referencia al que haya de sujetarse el informe favorable del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas a que hace referencia el art. 20.3 de la Ley Orgánica 2/2012 es algo que queda fuera del estricto ámbito de lo reservado a la ley orgánica. Por lo demás, la previsión efectuada in abstracto por la disposición legal orgánica ahora impugnada no imposibilita la colaboración de otras normas [SSTC 223/2012, de 29 de noviembre, FJ 12; y 159/2013, de 26 de septiembre, FJ 7 b)], pudiendo llevarse a cabo su concreción por otras normas legales «produciéndose, de este modo, una colaboración entre ambas formas normativas –Ley Orgánica y Ley ordinaria– que no obsta a la reserva» establecida en el art. 135 CE «y que, por tanto, resulta constitucionalmente lícita» (SSTC 221/1993, de 1 de julio, FJ 3), como así se ha previsto expresamente tras la modificación operada en el art. 20.3 de la Ley Orgánica 2/2012 por la Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, que reconduce a la Ley de presupuestos generales del Estado la fijación de los criterios que servirán de base a la emisión del informe.

Pues bien, en aplicación de esa colaboración internormativa, los parámetros que delimitan la actuación de Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en la emisión del controvertido informe han sido definidos, para el año 2013, por la disposición adicional novena de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2013; para el año 2014, por la disposición adicional primera de la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2014; y para el año 2015 se encuentran en la disposición adicional primera de la Ley de presupuestos generales del Estado para el año 2015.

En consecuencia, se rechaza que el art. 20.3 de la Ley Orgánica 2/2012 sea contrario a la reserva de ley orgánica del art. 135 CE.

b) También el Gobierno de Canarias señala que el precepto impugnado implica la violación tanto del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos como del principio de lealtad institucional contenido en el de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), porque la falta de precisión legal del contenido del informe no impedirá la arbitrariedad que traerá consigo necesariamente la aplicación del precepto impugnado. Por su parte, la Abogada del Estado, además de precisar que esta alegación tendría carácter preventivo, considera que no puede tacharse de arbitraria o discriminatoria una

norma que se aplica por igual a todas las Comunidades Autónomas y que es fruto de la competencia del Estado sobre el gasto.

Debemos insistir en que el control de constitucionalidad de las normas que corresponde efectuar a este Tribunal no puede fundarse en presunciones sobre eventuales conductas arbitrarias de quienes están llamados por el ordenamiento jurídico a su aplicación. En cualquier caso, como ya hemos señalado, el control de la legalidad de la actuación de las Administraciones públicas corresponde a los Tribunales del orden contencioso-administrativo (arts. 9.4 y 24, ambos de la Ley Orgánica del Poder Judicial, y art. 1 de la Ley 29/1998, de 1 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa) y, por ello, debe rechazarse que el art. 20.3 de la Ley Orgánica 2/2012 sea contrario al art. 9.3 CE.

6. Aunque formalmente impugna el Gobierno canario a continuación el art. 24 de la Ley Orgánica 2/2012, relativo a los «informes de seguimiento de los planes económico-financieros y de los planes de reequilibrio», sin embargo, su fundamentación se limita a cuestionar exclusivamente la previsión contenida en su apartado 3, que es la única a la que se va a contraer nuestro conocimiento. Su redacción es la siguiente: «En el caso de que en los informes de seguimiento se verifique una desviación en la aplicación de las medidas, el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas requerirá a la Administración responsable para que justifique dicha desviación, aplique las medidas o, en su caso, incluya nuevas medidas que garanticen el cumplimiento del objetivo de estabilidad. Si en el informe del trimestre siguiente a aquel en el que se ha efectuado el requerimiento, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas verifica que persiste el incumplimiento del objetivo de estabilidad, se aplicarán las medidas coercitivas del artículo 25».

a) A este precepto le reprocha el Gobierno de Canarias, en primer lugar, la vulneración del principio de arbitrariedad del art. 9.3 CE por los efectos desproporcionados que, a su juicio, se derivan de los informes de seguimiento elaborados por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. La Abogada del Estado rechaza esa desproporción de los efectos toda vez que, según su parecer, las medidas coercitivas sólo son de aplicación una vez que se verifique consecutivamente en dos informes de seguimiento la desviación, de modo que la aplicación de tales medidas surge al final de un proceso en el que la Comunidad Autónoma no ha corregido sus incumplimientos.

No es correcto afirmar, como hace el Gobierno de Canarias, que la aplicación de las medidas coercitivas previstas en el art. 25 de la Ley Orgánica 2/2012 y a las que se refiere el art. 24.3 de la Ley Orgánica 2/2012 ahora impugnado, sea fruto de los informes de seguimiento elaborados por el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas. Dicha aplicación deriva, exclusivamente, de la persistente desviación por parte de una Comunidad Autónoma de los objetivos de déficit, de deuda pública o de la regla de gasto, limitándose los citados informes a constatar tal desviación sobre la base de la información aportada, en cumplimiento del principio de transparencia (arts. 6 y 27, ambos de la Ley Orgánica 2/2012) y del de cooperación (STC 79/1992, de 28 de mayo, FJ 5), por la propia Comunidad Autónoma incumplidora. La aplicación de las medidas previstas en el precepto impugnado es, pues, «una consecuencia vinculada al incumplimiento del objetivo de estabilidad» (STC 134/2011, de 20 de julio, FJ 11), limitándose el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas a verificar la existencia de dicho incumplimiento.

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, FJ 11). 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, FJ 11), 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, FJ 3).

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.

Conforme a lo expuesto no es posible apreciar que el art. 24.3 de la Ley Orgánica 2/2012 sea contrario a la prohibición de arbitrariedad del art. 9.3 CE.

b) Considera el Gobierno canario también que el art. 24.3 de la Ley Orgánica 2/2012 vulneraría la reserva de ley orgánica a que hace referencia el art. 135.5 CE, por no haber garantizado suficientemente la participación de los órganos institucionales de coordinación entre el Estado y la Comunidad Autónoma en el trámite previsto en el citado precepto orgánico. Para la Abogada del Estado, sin embargo, el traslado del informe al Consejo de Política Fiscal y Financiero acredita la suficiencia de participación de los órganos de coordinación institucional a que se refiere el art. 135.5 CE.

El art. 24 de la Ley Orgánica 2/2012, bajo el título «Informes de seguimiento de los planes económico-financiero y de los planes de reequilibrio», prevé la elaboración trimestral por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de un informe de seguimiento de la aplicación de las medidas contenidas en los planes económico-financieros y de reequilibrio (art. 24.1 de la Ley Orgánica 2/2012), que se lo remitirá, para su conocimiento, al Consejo de Política Fiscal y Financiera (art. 24.2 de la Ley Orgánica 2/2012). La participación del Consejo de Política Fiscal y Financiera es, entonces, la de tomar conocimiento, con base en los informes emitidos por el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, de la evolución en la aplicación de las medidas contenidas en los planes económico-financieros y de reequilibrio formulados por las Comunidades Autónomas.

El Consejo de Política Fiscal y Financiera, en cuyo seno están representadas individualmente cada una de las Comunidades Autónomas, es, con carácter general, el órgano de coordinación institucional entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de política fiscal y financiera (art. 3.1 LOFCA), y, con carácter más específico, el órgano encargado de la coordinación de la política presupuestaria de las Comunidades Autónomas con la del Estado [art. 3.2 a) LOFCA]. Su participación y su labor de coordinación de las políticas de déficit y endeudamiento de las Comunidades Autónomas, no se agota –como parece señalar el Gobierno canario– en el conocimiento de los informes de seguimiento citados, pues, aparte de sus competencias propias en la materia (arts. 10.1 de la Ley Orgánica 2/2012, y 3 y 14.4 LOFCA), se extiende a las siguientes intervenciones:

a) En materia de emisión de informes: la realización de informes previos a la determinación por el Gobierno de los objetivos de estabilidad presupuestaria (art. 15.1 de la Ley Orgánica 2/2012), a la concreción por el Gobierno de los objetivos individuales de las Comunidades Autónomas de estabilidad presupuestaria y de deuda pública (art. 16 de la Ley Orgánica 2/2012) o a la concreción por el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas de los siguientes aspectos: de la información a suministrar por las Comunidades Autónomas (art. 27.4 de la Ley Orgánica 2/2012), de los datos y documentos a incorporar a la central de información (art. 28.5 de la Ley Orgánica 2/2012), de los datos y documentos que serán objeto de publicación (disposición final 2.2 de la Ley Orgánica 2/2012) y de la metodología de cálculo del período medio de pago a proveedores (disposición final 2.3 de la Ley Orgánica 2/2012).

b) En materia de toma de conocimiento: la toma de conocimiento del grado de cumplimiento por las Comunidades Autónomas de los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública y de la regla de gasto (art. 17.5 de la Ley Orgánica 2/2012), de las advertencias del riesgo de incumplimiento formuladas por el Gobierno a las Comunidades Autónomas (art. 19.1 de la Ley Orgánica 2/2012), del inicio del procedimiento de retención de los importes a satisfacer por los recursos del sistema de financiación para su pago a los proveedores (art. 20.6 de la Ley Orgánica 2/2012) o del límite de gasto no financiero de cada Comunidad Autónoma en cada ejercicio (art. 30.3 de la Ley Orgánica 2/2012).

c) En materia decisora: a la apreciación de la idoneidad de las medidas incluidas en los planes económico-financiero (arts. 20.1 y 23.3 de la Ley Orgánica 2/2012), en los planes de reequilibrio (art. 23.3 de la Ley Orgánica 2/2012) o en la reelaboración de los planes anteriores (art. 23.3 de la Ley Orgánica 2/2012).

d) En materia de requerimientos: para la presentación de un nuevo plan a las Comunidades Autónomas cuyos planes económico-financieros o de reequilibrio no garanticen la corrección de la situación de desequilibrio (art. 23.3 de la Ley Orgánica 2/2012).

No cabe duda, entonces, de que la Ley Orgánica 2/2012 ha dado debido cumplimiento al mandato previsto en el art. 135.5 CE, que exige la regulación por ley orgánica de la «participación, en los procedimientos respectivos, de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones Públicas en materia de política fiscal y financiera», sin que la suficiencia o insuficiencia de la participación del Consejo de Política Fiscal y Financiera, desde esta perspectiva, pueda analizarse, como hace el Gobierno de Canarias, de forma aislada, en cada una de las fases del procedimiento dirigido a corregir las desviaciones en el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública o de la regla de gasto.

Los razonamientos anteriores conducen a rechazar la inconstitucionalidad del art. 24.3 de la Ley Orgánica 2/2012, también desde la óptica de la reserva de ley del art. 135.5 CE.

7. El art. 25 de la Ley Orgánica 2/2012, titulado «Medidas coercitivas», dispone en su apartado 2 que, de no adoptarse las medidas previstas en el número anterior, la no disponibilidad de créditos, la falta de constitución del depósito obligatorio y la asunción por el Estado de las competencias normativas en materia de tributos cedidos, o en caso de resultar estas insuficientes, «el Gobierno podrá acordar el envío, bajo la dirección del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, de una comisión de expertos para valorar la situación económico-presupuestaria de la administración afectada», que «podrá solicitar, y la administración correspondiente estará obligada a facilitar, cualquier dato, información o antecedente respecto a las partidas de ingresos o gastos», a los efectos de presentar «una propuesta de medidas», que «serán de obligado cumplimiento para la administración incumplidora».

a) Para el Gobierno canario la previsión de dicha comisión de expertos, que es designada por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, implica una intervención directa sobre la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma afectada (art. 137 CE) sin sujetarse a las garantías de procedimiento del art. 155 CE. A juicio de la Abogada de Estado, sin embargo, tanto la intervención de la comisión de expertos como la eventual aplicación del art. 155 CE son medidas establecidas como mecanismo de cierre del sistema y devienen imprescindibles para evitar que, por la inacción de una Administración en el cumplimiento de sus deberes constitucionales, se pueda privar de eficacia a los mecanismos previstos en la Ley Orgánica 2/2012 y comprometer con ello los objetivos globales de estabilidad.

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 adecúen 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.

Una vez señalado lo anterior, es conveniente recordar que la doctrina de este Tribunal Constitucional con relación a la estabilidad presupuestaria, antes de la reforma operada en el art. 135 CE, ya había admitido que el principio de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas «no excluye, sin embargo, la existencia de controles, incluso específicos», habiendo rechazado únicamente, por contrarias a ese principio, «las intervenciones que el Estado realice con rigurosos controles que no se manifiesten imprescindibles para asegurar la coordinación de la política autonómica en un determinado sector económico con programación, a nivel nacional» [STC 134/2011, de 20 de julio, FJ 8 a)]. La imposición de límites presupuestarios a las Comunidades Autónomas no sólo «encuentra su apoyo en la competencia estatal de dirección de la actividad económica general (ex art. 149.1.13), estando su establecimiento «encaminado a la consecución de la estabilidad económica y la gradual recuperación del equilibrio presupuestario», sino que «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», sobre todo, al corresponderle al Estado «la responsabilidad de garantizar el equilibrio económico general» [STC 134/2011, de 20 de julio, FJ 8.a)], límites de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas «que han de reputarse constitucionales cuando se deriven de las prescripciones de la propia Constitución o de la ley orgánica a la que aquélla remite (art. 157.3 CE)» [STC 134/2011, de 20 de julio, FJ 10].

Pues bien, la previsión del art. 25.2 de la Ley Orgánica 2/2012, consistente en enviar por el Gobierno, bajo la dirección del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, a una comisión de expertos que valore la situación económico-presupuestaria de una determinada Comunidad Autónoma, a los efectos de presentarle una serie de medidas, surge como consecuencia del incumplimiento manifiesto por parte de una determinada Comunidad Autónoma del objetivo de estabilidad y/o de endeudamiento.

Hay que tener en cuenta que la Ley Orgánica 2/2012 no impide a las Comunidades Autónomas adoptar las políticas económico-presupuestarias que consideren oportunas para mantenerse dentro de los objetivos de estabilidad presupuestaria y endeudamiento. Baste con recordar ahora que, cuando conforme a los datos de ejecución presupuestaria, una Comunidad Autónoma se desvíe del objetivo de estabilidad establecido, será ella quien «ajustará», como considere conveniente, su gasto público (art. 18.1 de la Ley Orgánica 2/2012); que cuando una Comunidad Autónoma incurra en un riesgo de incumplimiento del objetivo de estabilidad y sea advertida por el Estado, será ella la que adopte «las medidas necesarias» que considere oportunas para corregir ese riesgo (art. 19.2 de la Ley Orgánica 2/2012); que cuando una Comunidad Autónoma incumpla el objetivo de estabilidad presupuestaria, será ella la que formule «un plan económico-financiero», adoptando las medidas que crea necesarias [art. 21.2 c) de la Ley Orgánica 2/2012], o un «plan de reequilibrio», determinando la forma de alcanzar el objetivo previsto (art. 22.1 de la Ley Orgánica 2/2012); que cuando el Consejo de Política Fiscal y Financiera considere que las medidas incluidas en un plan no son suficientes para alcanzar el objetivo establecido, será la Comunidad Autónoma la que elabore «un nuevo plan» (art. 23.3 de la Ley Orgánica 2/2012); y, en fin, que cuando una Comunidad Autónoma no adopte un plan económico-financiero, o el adoptado no se apruebe o se incumpla, será ella la que identifique los créditos de los que no va a disponer para reducir su gasto [art. 25.1 a) de la Ley Orgánica 2/2012].

Conforme a lo que antecede, 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, FJ 11).

Es cierto que el art. 25.2 de la Ley Orgánica 2/2012 dispone que, en el caso de no adoptarse las medidas necesarias, el Gobierno presentará, a través de la comisión de expertos, «una propuesta de medidas» las cuales «serán de obligado cumplimiento», pareciendo que el Gobierno asume el ejercicio de facultades que resultan contrarias a la delimitación de competencias establecidas en la materia por la Constitución y los Estatutos de Autonomía. Pero tal duda no tiene razón de ser pues la facultad de proponer (entendida como «proposición o idea que se manifiesta y ofrece a alguien para un fin» según la 23 edición del Diccionario de la lengua española) solo puede entenderse en el marco de coordinación entre el Gobierno del Estado y la Comunidad Autónoma «a fin de que ésta remedie el incumplimiento detectado mediante el ejercicio de las competencias que le son propias, sin que genere, en caso de no ser atendido por la Comunidad Autónoma, una actuación subsidiaria del Estado, pues ello implicaría una forma de control sobre la actuación de la Administración autonómica, además de no prevista constitucionalmente, incompatible con el principio de autonomía y con la esfera competencial de ésta» (STC 118/1998, de 4 de junio, FJ 26). Dicho de otra manera, si ante un incumplimiento de una Comunidad Autónoma se produjese «la sustitución en la competencia de la Comunidad Autónoma» dicha «sustitución sería inconstitucional» (STC 134/2011, de 20 de julio, FJ 11).

De este modo, la interpretación del art. 25.2 de la Ley Orgánica 2/2012 ha de ser puesta en relación con la previsión del art. 26.1 de la Ley Orgánica 2/2012. En efecto, la previsión del art. 25.2 de la Ley Orgánica 2/2012 surge como reacción ante la eventual indisposición de una Comunidad Autónoma a cumplir con sus obligaciones, constitucionales y europeas, primero no adoptando un plan económico-financiero o adoptándolo pero con medidas insuficientes o inidóneas, y, después, no acordando los créditos que deben devenir como indisponibles de cara a la urgente reducción del gasto público. Ante esta tesitura y, con carácter previo al uso de la coerción prevista en el art. 155 CE y a la que hace referencia el art. 26.1 de la Ley Orgánica 2/2012, el Gobierno, a través de una comisión de expertos, elabora una propuesta de medidas para corregir la desviación detectada.

Por ello, ante la falta de adopción por parte de una Comunidad Autónoma de las «decisiones presupuestarias» necesarias «para la aplicación efectiva del principio de estabilidad», y, por tanto, ante el incumplimiento de sus obligaciones constitucionales (art. 135.6 CE), poniendo en peligro el cumplimiento colectivo y colocando al Estado frente a una eventual responsabilidad ante las instituciones europeas, el art. 25.2 de la

Ley Orgánica 2/2012, con carácter previo a la adopción de las medidas de «cumplimiento forzoso» previstas en el art. 26.1 de la Ley Orgánica 2/2012, prevé la proposición de unas medidas por el Gobierno que, bajo el título de «coercitivas», pretenden «forzar la voluntad o la conducta» (en la definición del Diccionario de la lengua española) de la Comunidad Autónoma incumplidora. La previsión del art. 25.2 de la Ley Orgánica 2/2012 representa, entonces, otro intento, esta vez el último, de forzar el cumplimiento de la Comunidad incumplidora, a quien le asiste la posibilidad de adoptar sus propias medidas o, en su caso, de aplicar las propuestas por el Gobierno.

Basta con acudir, en este sentido, al art. 26.1 de la Ley Orgánica 2/2012 para comprobar cómo la causa que activa el inicio del procedimiento previsto en el art. 155 CE y, por tanto, la que provoca el requerimiento del Gobierno al Presidente de la Comunidad Autónoma es la no disponibilidad de los créditos necesarios para corregir la desviación [art. 25.1 a) de la Ley Orgánica 2/2012], la falta de constitución del depósito obligatorio [art. 25.1 b) de la Ley Orgánica 2/2012] o la falta de ejecución de las medidas propuestas por la comisión de expertos (art. 25.2 de la Ley Orgánica 2/2012).

En suma, el art. 25.2 de la Ley Orgánica 2/2012, cuando afirma que «las medidas propuestas serán de obligado cumplimiento» para la Comunidad Autónoma incumplidora no significa que, por la sola autoridad de la comisión de expertos actuando en nombre del Gobierno se puedan ejecutar tales medidas. Si así fuera carecería de todo sentido el artículo 26 que exige para que se puedan ejecutar tales medidas que el Gobierno requiera al Presidente de la Comunidad Autónoma, que este requerimiento no tenga éxito y que se obtenga el voto favorable del Senado. Por tanto, hay que concluir que las medidas propuestas por la comisión de expertos se insertan en la previsión del art. 25.2 de la Ley Orgánica 2/2012, lo que implica 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.

Según lo que antecede, no cabe duda de que, como señala el Gobierno de Canarias, el envío por el Gobierno, bajo la dirección del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, de una comisión de expertos que, ante su situación económico-presupuestaria, le presente una propuesta de medidas, afecta a la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. Ahora bien, aun estando en presencia de una medida afectante a la citada autonomía financiera no puede afirmarse, sin embargo, que dicha injerencia lo sea de una manera inconstitucional, porque, como hemos comprobado, ni impiden ni sustituyen a la Comunidad Autónoma en la adopción de las medidas oportunas para la corrección del incumplimiento detectado.

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 –in fine– 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.

Debe considerarse que el art. 25.2 de la Ley Orgánica 2/2012 no invade las competencias de las Comunidades Autónomas ni menoscaba el ejercicio de la autonomía financiera del art. 137 CE.

b) Para el Gobierno de Canarias la aplicación del art. 25.2 de la Ley Orgánica 2/2012 va a conducir también a situaciones arbitrarias y contrarias a la seguridad jurídica y al principio de lealtad institucional (art. 9.3 CE). Esta alegación, según la Abogada del Estado, debe considerarse como preventiva, en la medida que las recomendaciones a las que hace referencia el precepto podrán ser impugnadas en vía judicial, por lo que no puede aceptarse que las mismas causen indefensión.

Una vez más hemos de insistir en que el control de constitucionalidad de las normas que corresponde efectuar a este Tribunal no puede fundarse en presunciones sobre eventuales conductas arbitrarias de quienes están llamados por el Ordenamiento jurídico a su aplicación, sobre todo, cuando el control de la legalidad de la actuación de las Administraciones públicas corresponde a los Tribunales del orden contencioso-administrativo y, por ello, también se desestima que el art. 25.2 de la Ley Orgánica 2/2012 sea contrario al art. 9.3 CE.

8. El siguiente precepto impugnado por el Gobierno de Canarias es el art. 26.1 de la Ley Orgánica 2/2012 que, con el nombre de «medidas de cumplimiento forzoso», dispone lo siguiente: «En el supuesto de que una Comunidad Autónoma no adoptase el acuerdo de no disponibilidad de créditos previsto en el artículo 25.1 a), no constituyese el depósito obligatorio establecido en el artículo 25.1 b) o no implementase las medidas propuestas por la comisión de expertos prevista en el artículo 25.2, el Gobierno, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 155 de la Constitución Española, requerirá al Presidente de la Comunidad Autónoma para que lleve a cabo, en el plazo que se indique al efecto, la adopción de un acuerdo de no disponibilidad, la constitución del depósito obligatorio establecido en el artículo 25.1 b) o la ejecución de las medidas propuestas por la comisión de expertos. En caso de no atenderse el requerimiento, el Gobierno, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, adoptará las medidas necesarias para obligar a la Comunidad Autónoma a su ejecución forzosa. Para la ejecución de las medidas el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de la Comunidad Autónoma».

A juicio del Gobierno de Canarias este precepto sería inconstitucional por contemplar la aplicación del art. 155 CE, pero no con fundamento en el incumplimiento de obligaciones derivadas de la Constitución o de las leyes, sino en el incumplimiento de sus actos de ejecución, con un origen discrecional, si no arbitrario, sin tomar en consideración la existencia de otros medios que impliquen menos sacrificios de la autonomía política (art. 137 CE). La Abogada del Estado considera, por su parte, que esta medida se activa ante el incumplimiento de las obligaciones constitucionales en materia de estabilidad presupuestaria, lo que constituye un grave atentado al interés general de España al afectar dicho incumplimiento a la efectividad de los compromisos del Estado español con la Unión Europea.

Baste con señalar a estos efectos que el cumplimiento forzoso al que se refiere el precepto impugnado no es consecuencia, como defiende el Gobierno recurrente, del incumplimiento de los actos aplicativos previstos en la Ley Orgánica 2/2012, sino fruto del

incumplimiento de las obligaciones de estabilidad presupuestaria y endeudamiento y, más concretamente, de la obligación de adoptar las «decisiones» presupuestarias imprescindibles para la aplicación efectiva del principio de estabilidad dentro de los límites constitucionales (art. 135.6 CE). Es, pues, el incumplimiento de esas obligaciones constitucionales en materia de estabilidad presupuestaria el que provoca la aplicación del art. 155 CE y no el eventual desconocimiento de los actos de ejecución del art. 135 CE, actos que sólo se dirigen a estimular o, en su caso, a compeler, el cumplimiento de las obligaciones que la Constitución impone a todas las Administraciones públicas, las cuales deben actuar, en todo caso, con responsabilidad y lealtad.

En efecto, el art. 26 de la Ley Orgánica 2/2012, bajo el título de «Medidas de cumplimiento forzoso», encontraría su fundamento constitucional en la previsión del art. 155.1 CE, conforme a la cual «[s]i una Comunidad Autónoma no cumpliere las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general». De esta manera, la previsión del art. 26 de la Ley Orgánica 2/2012 opera como medida de último recurso del Estado ante una situación de incumplimiento manifiesto y contumaz, deliberado o negligente, de una determinada Comunidad Autónoma, que no ha adoptado, primero, por propia iniciativa, y luego, a instancia del Estado, las medidas oportunas para corregir la desviación en la que ha incurrido, poniendo en peligro el cumplimiento colectivo y enfrentando al Estado a una eventual responsabilidad frente a las instituciones europeas.

No cabe duda de que el recurso a la vía prevista en el art. 155 CE supone una injerencia clara en la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas que lleva a una actuación subsidiaria del Estado, pero se trata de una injerencia autorizada por el propio texto constitucional, como reacción última a un incumplimiento flagrante de las obligaciones constitucionalmente impuestas.

En consecuencia, el art. 26.1 de la Ley Orgánica 2/2012 no es contrario al art. 137 CE.

9. Aunque se impugna a continuación por el Gobierno de Canarias la totalidad de la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 2/2012, lo cierto es que sólo se cuestiona la previsión de su apartado 2, a la que se va a contraer nuestro análisis. Esta disposición, bajo el título de «responsabilidad por incumplimiento de normas de Derecho comunitario, establece, en su apartado 1, que cuando se incumplieran las obligaciones derivadas de normas del derecho de la Unión Europea, dando lugar a que el Reino de España sea sancionado por las instituciones europeas, cada Administración pública o entidad integrante del sector público, asumirá, «en la parte que les sea imputable, las responsabilidades que se devenguen de tal incumplimiento». A tal fin, a renglón seguido, su apartado 2 dispone que será el Consejo de Ministros el que, previa audiencia de las Administraciones o entidades afectadas, declare la responsabilidad por dicho incumplimiento, acordando, en su caso, «la compensación o retención de dicha deuda con las cantidades que deba transferir el Estado a la Administración o entidad responsable por cualquier concepto, presupuestario y no presupuestario».

La previsión contenida en la disposición impugnada es desarrollo del principio de responsabilidad previsto en el art. 8 de la Ley Orgánica 2/2012, no impugnado en este proceso constitucional, conforme al cual, «las Administraciones Públicas que incumplan las obligaciones contenidas en esta Ley, así como las que provoquen o contribuya a producir el incumplimiento de los compromisos asumidos por España de acuerdo con la normativa europea asumirán en la parte que les sea imputable las responsabilidades que de tal incumplimiento se hubiesen derivado» (apartado 1). El desarrollo de ese principio de responsabilidad se ha visto posteriormente complementado por el Real Decreto 515/2013, de 5 de julio, por el que se regulan los criterios y el procedimiento para determinar y repercutir las responsabilidades por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea.

a) A esta disposición adicional le atribuye el Gobierno de Canarias, en primer lugar, que nos encontraríamos ante la traslación de la responsabilidad de una sanción que se impone al Reino de España mediante un procedimiento en el que no se da audiencia a la Administración responsable, violándose su derecho a la tutela judicial efectiva. Considera la Abogada del Estado que, teniendo en cuenta que en los procedimientos de incumplimiento del Derecho de la Unión la parte demandada es siempre el Estado miembro, ello no impide la posterior repercusión en la Administración pública responsable del incumplimiento mediante un procedimiento en el que se le dará audiencia tanto en la fase pre-contenciosa como en la fase judicial.

Son los Gobiernos de los Estados miembros de la Unión Europea los que tienen la obligación de evitar «los déficits excesivos» (art. 126.1 TFUE) y los que asumen la obligación de asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del Derecho de la Unión (art. 4.3 TUE), siendo los únicos responsables «de los déficit del gobierno general», entendido como el déficit público perteneciente a las administraciones públicas, esto es, «a la administración central, a la administración regional o local y a los fondos de la seguridad social» (art. 3, en relación con el art. 2, ambos del Protocolo núm. 12 anejo al TFUE). Por tanto, son los Estados miembros los que serán supervisados por la Comisión con el fin de detectar errores manifiestos (art. 126.2 TFUE), los que serán objeto de las recomendaciones del Consejo cuando se declare la existencia de un déficit excesivo (art. 126.7 TFUE), los que podrán ser objeto tanto de una advertencia como de una decisión del Consejo si persistiesen en no llevar a efecto sus recomendaciones (art. 126.9 TFUE), y, en fin, a los que se podrá imponer una multa si se incumpliesen las decisiones del Consejo [arts. 126.11 TFUE y 11 del Reglamento (CE) núm. 1467-1997 del Consejo de 7 de julio de 1997, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo], todo ello a través del procedimiento de déficit excesivo previsto en el protocolo núm. 12, anejo al TFUE [art. 126.14 TFUE y Reglamento (CE) núm. 3605-1993 del Consejo, de 22 de noviembre de 1993, relativo a la aplicación del protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, anejo al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea].

De esta manera, es al Estado español, a través de su Gobierno, a quien se puede someter a procedimiento de déficit excesivo [como así ha sucedido desde la Decisión del Consejo de 27 de abril de 2009 (2009/417/CE)] y a quien, en su caso, se le puede exigir la responsabilidad por el incumplimiento, con independencia de que la causa u origen de la misma se halle en la Administración central, en la regional o en la local, o en la suma de algunas de ellas.

Pues bien, el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, en cuanto poder jurídico que tienen los titulares de derechos e intereses legítimos de acudir a los órganos jurisdiccionales para reclamar la solución de un conflicto, tiene su lugar propio de satisfacción en un proceso judicial, siendo los Jueces y Tribunales los únicos que han de otorgar la tutela judicial efectiva (SSTC 101/2006, de 5 de abril, FJ 6; y 113/2006, de 5 de abril, FJ 6). No puede sostenerse con rigor, entonces, que la falta de la audiencia de la Comunidad Autónoma eventualmente responsable del incumplimiento, o de parte del mismo, en el procedimiento seguido ante las instituciones comunitarias, lesione su derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, pues éste derecho tiene su origen en la Constitución española, y, por tanto, se satisface, protege y garantiza en el seno del correspondiente proceso judicial ante los Jueces y Tribunales españoles, en el que se controle, en su caso, la resolución del Consejo de Ministros por la que se atribuye la responsabilidad, eso sí, sin olvidar las limitaciones que el ejercicio de este derecho tiene para las Administraciones públicas (STC 175/2001, de 26 de julio, FJ 8; 173/2002, de 9 de octubre, FJ 4; y 58/2004, de 19 de abril, FJ 5). Dicho de otra manera, sin perjuicio de la proyección ad extra del contenido absoluto de los derechos fundamentales, ni las instituciones europeas ni los tribunales extranjeros se hallan vinculados por la Constitución española o por su elenco de derechos, que «sólo alcanzan plena eficacia allí donde rige el ejercicio de la soberanía española» (SSTC 43/986, de 15 de abril, FJ 4; 132/1991, de 17 de junio, FJ 4; y 91/2000, de 30 de marzo, FJ 8).

En cualquier caso, la Comunidad Autónoma tiene garantizada tanto la audiencia en el procedimiento administrativo de atribución de responsabilidad como el control judicial de la resolución atributiva de la concreta responsabilidad. En efecto, de un lado, el art. 8.1 de la Ley Orgánica 2/2012 prevé, en orden a la atribución a cada Administración pública de la parte de la responsabilidad que les corresponda en función de la parte del incumplimiento que les sea imputable, que en el proceso de asunción de responsabilidad «se garantizará, en todo caso, la audiencia de la administración o entidad afectada». De otro, corresponde a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo el control de la resolución del Consejo de Ministros por el que se imputa la parte de la responsabilidad del incumplimiento [art. 12.1 a) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa].

En suma, la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 2/2012 no vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva de las Comunidades Autónomas (art. 24.1 CE).

b) Considera el Gobierno de Canarias, en segundo lugar, que cuando la responsabilidad deriva del ejercicio de competencias propias, el hecho de que sea el Consejo de Ministros quien la declare, constituye una vulneración de su autonómica financiera (art. 137 CE) y un desconocimiento de la doctrina constitucional sobre las consecuencias del incumplimiento del Derecho de la Unión Europea (STC 45/2001, de 15 de febrero, FJ 7). Para la Abogada del Estado la disposición cuestionada no altera el orden constitucional de competencias, siendo su único objetivo identificar al responsable del incumplimiento, a los efectos de repercutirle la multa o sanción que se haya impuesto al Reino de España, en su calidad de Estado miembro de la Unión Europea, sin que deba confundirse la responsabilidad interna por el incumplimiento con el ejercicio material de una competencia.

Puesto que la previsión del art. 93 CE no constituye «por sí sola un título competencial autónomo a favor del Estado que pueda desplazar o sustituir la competencia autonómica» (SSTC 80/1993, de 8 de marzo, FJ 3; y 45/2001, de 15 de febrero, FJ 7), y teniendo en cuenta que las normas del Derecho de la Unión no alteran las reglas constitucionales y estatutarias de distribución de competencias (SSTC 236/1991, de 12 de diciembre, FJ 9; 79/1992, de 28 de mayo, FJ 1; y 45/2001, de 15 de febrero, FJ 7), su ejecución le corresponde, entonces, «a quien materialmente ostente la competencia» (SSTC 236/1991, de 12 de diciembre, FJ 9). La previsión impugnada no contempla, sin embargo, la traslación ad intra de normas del Derecho de la Unión, sino la distribución de una responsabilidad cuya asunción ad extra corresponde en exclusiva al Estado (en virtud de lo dispuesto en el art. 3 del protocolo núm. 12 TFUE).

Sobre este particular ya hemos tenido la oportunidad de señalar que, aun cuando el incumplimiento del Derecho de la Unión Europea no justifica la asunción por el Estado de una competencia que no le corresponde, tampoco le impide «repercutir ad intra, sobre las Administraciones públicas autonómicas competentes, la responsabilidad que en cada caso proceda» (SSTC 79/1992, de 28 de mayo, FJ 5; 148/1998, de 2 de julio, FJ 8; 96/2002, de 25 de abril, FJ 10; 188/2011, de 23 de noviembre, FJ 9; 196/2011, de 13 de diciembre, FJ 11; 198/2011, de 13 de diciembre, FJ 14; 36/2013, de 14 de febrero, FJ 9; y 130/2013, de 4 de junio, FJ 9). Más concretamente, respecto de una previsión similar (la de los arts. 4 de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a Ley general de estabilidad presupuestaria, y 11 de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria), hemos señalado que corresponde al Estado establecer «los sistemas de compensación interadministrativa de la responsabilidad financiera que pudiera generarse para el propio Estado en el caso de que dichas irregularidades o carencias se produjeran efectivamente y así se constatará por las instituciones comunitarias» (SSTC 188/2011, de 23 de noviembre, FJ 9; 196/2011, de 13 de diciembre, FJ 11; 198/2011, de 13 de diciembre, FJ 15; 36/2013, de 14 de febrero, FJ 9; y 130/2013, de 4 de junio, FJ 9).

En consecuencia, la atribución al Consejo de Ministros de la competencia para declarar la concreta responsabilidad individual derivada del incumplimiento de las normas de Derecho de la Unión Europea, no es lesiva de la autonomía financiera de las

Comunidades Autónomas del art. 137 CE, razón por la cual, debe rechazarse la inconstitucionalidad de la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 2/2012.

c) A juicio del gobierno de Canarias, en tercer lugar, estamos en presencia de una disposición con un contenido que no queda amparado en el art. 135 CE y que no ha de formar parte de una Ley Orgánica cuyo objeto es desarrollar los principios de estabilidad presupuestaria. Sin embargo, para la Abogada del Estado, es plenamente coherente con el art. 135 CE, así como con la doctrina contenida en la STC 196/2011, de 13 de diciembre, conforme a la cual, son constitucionales las previsiones legales de derivación de responsabilidad a las Comunidades Autónomas en caso de incumplimiento de los compromisos adquiridos por el Reino de España ante la Unión Europea (FJ 11).

Basta para rechazar esta alegación con recordar que el art. 135.5 CE reserva a una ley orgánica la regulación de «la responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria» [letra c)], lo que incluye el reparto de responsabilidades entre las diferentes Administraciones públicas, tanto por el incumplimiento de los mandatos constitucionales, como por el desconocimiento de los límites señalados en el Derecho de la Unión. Además, la disposición adicional ahora impugnada encontraría su fundamento en la competencia del Estado tanto para regular, con carácter general, la materia relativa la estabilidad presupuestaria ex art. 149.1, apartados 11, 13, 14 y 18 CE (SSTC 134/2011, de 20 de junio, FJ 11; 157/2011, de 18 de octubre, FJ 3; y 203/2011, de 14 de diciembre, FJ 5), como para adoptar las medidas necesarias para la consecución de la estabilidad económica y la gradual recuperación del equilibrio presupuestario (SSTC 237/1992, de 15 de diciembre, FJ 3; y 62/2001, de 1 de marzo, FJ 4).

Por ello, la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 2/2012 no es contraria al art. 135 CE.

d) Entiende el Gobierno de Canarias, en último lugar, esta vez con relación a la concreta medida de compensación de créditos que contempla la disposición ahora impugnada, que no resultaría procedente por no ser los créditos líquidos, vencidos y exigibles, sin que sea suficiente el acuerdo del Consejo de Ministros. A juicio de la Abogada del Estado, sin embargo, es en el momento en el que vaya a practicarse la compensación de créditos en el que las deudas serán vencidas, líquidas y exigibles, tanto respecto de la imputada al Estado por su incumplimiento, como con referencia a la parte atribuida a la Comunidad Autónoma por el Consejo de Ministros.

La disposición adicional segunda prevé que, una vez declarada la responsabilidad correspondiente por el Consejo de Ministros, también podrá acordar, «en su caso, la compensación o retención de dichas deudas con las cantidades que deba transferir el Estado a la Administración o entidad responsable por cualquier concepto, presupuestario y no presupuestario» (apartado 2). Lo primero que debe señalarse es que el Gobierno canario ha incumplido respecto de esta alegación la carga de fundamentar, pues no identifica la concreta infracción constitucional que se derivaría de la situación denunciada (SSTC 49/2013, de 28 de febrero, FJ 6; y 82/2013, de 11 de abril, FJ 1). Pero es que debe señalarse a renglón seguido que, como señala la Abogada del Estado, el problema planteado es inexistente. En efecto, si como consecuencia de un incumplimiento de España, como Estado miembro de la Unión Europea, se le impusiese una multa [como, por ejemplo, la prevista en los arts. 126.11 TFUE y 11 del Reglamento (CE) núm. 1467-1997 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo], la responsabilidad exigida se va a concretar necesariamente en una cantidad vencida, líquida y exigible, de la misma manera que la eventual traslación a la Administración responsable de todo o parte de esa responsabilidad por el Consejo de Ministros se concretará también en una cantidad vencida, líquida y exigible, sin perjuicio de la extinción de esta obligación mediante compensación (art. 14.2 de la Ley 47/2003, de 28 de noviembre, general presupuestaria, y disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 2/2012).

10. Aunque se impugna en último lugar por el Gobierno de Canarias la disposición adicional tercera de la Ley Orgánica 2/2012, su reproche se dirige exclusivamente a su

apartado 2, al que va a quedar limitado nuestro enjuiciamiento. En esta disposición, bajo el título de «Control de constitucionalidad», se establece que «en el caso de que, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 161.2 de la Constitución, la impugnación de una Ley de Presupuestos produzca la suspensión de su vigencia se considerarán automáticamente prorrogados los Presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los Presupuestos del ejercicio siguiente al impugnado, hasta la aprobación de una ley que derogue, modifique o sustituya las disposiciones impugnadas o, en su caso, hasta el levantamiento de la suspensión de la ley impugnada» (apartado 2).

El reproche que hace el Gobierno canario a este apartado se halla en que al prever la prórroga del presupuesto del ejercicio anterior se estaría provocando una auténtica distorsión en el ejercicio presupuestario, siendo tal previsión contradictoria, a su juicio, de un lado, con el art. 21.2 LOFCA, que tan sólo contempla la prórroga presupuestaria de las leyes autonómicas en el caso de que no se aprueben antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, y, de otro, con la competencia autonómica para la regulación de la prórroga presupuestaria, en el caso de Canarias, en el art. 61.1 c) del Estatuto de Autonomía. La Abogada del Estado entiende razonable la previsión que contiene toda vez que trata de garantizar que la política presupuestaria autonómica se halle permanentemente orientada a la estabilidad presupuestaria y a la sostenibilidad financiera.

Como se desprende con toda claridad de la Constitución, la autorización en que la Ley de presupuestos generales se materializa tiene naturaleza meramente temporal, pues tiene un plazo de vigencia de un año (STC 3/2003, de 16 de enero, FJ 5). En efecto, así lo establece expresamente el art. 134.2 CE cuando señala que «los Presupuestos Generales del Estado tendrán carácter anual» (art. 134.2 CE). Ahora bien, la propia Constitución establece en su art. 134.4 CE la posibilidad de que esa vigencia resulte temporalmente prorrogada en el supuesto de que «la Ley de Presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente», en cuyo caso «se considerarán automáticamente prorrogados los Presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos». Esta prórroga opera «como un mecanismo automático, ex Constitutione, sin necesidad de una manifestación de voluntad expresa en tal sentido, durante el tiempo que medie entre el inicio del nuevo ejercicio presupuestario y ‘hasta la aprobación de los nuevos’» (STC 3/2003, de 16 de enero, FJ 5).

Por su parte, el art. 61.1 de la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias (EACan), establece que los presupuestos «tendrán carácter anual» [letra b)] y si «no fueran aprobados antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, los anteriores quedarán automáticamente prorrogados en sus respectivas vigencias» [letra c)]. Finalmente, el art. 21 LOFCA establece que «los presupuestos de las Comunidades Autónomas tendrán carácter anual e igual período que los del Estado» y «atenderán al principio de estabilidad presupuestaria» (apartado 1), pero si «no fueran aprobados antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, quedará automáticamente prorrogada la vigencia de los anteriores» (apartado 2).

Aunque de la literalidad del art. 134 CE «se deduce, en principio, que las reglas en él contenidas tienen como objeto directo la regulación de una institución estatal, de modo que de los preceptos constitucionales que regulan las instituciones del Estado no pueden inferirse, sin más, reglas y principios de aplicación, por vía analógica, a las instituciones autonómicas homólogas, es evidente que existen una serie de reglas y principios constitucionales que son predicables de toda institución presupuestaria, estatal o autonómica. En este sentido, hemos dicho que la regulación aplicable a las instituciones autonómicas ... no es sólo la contenida en sus respectivos Estatutos de Autonomía, en las leyes estatales que, dentro del marco constitucional, se hubiesen dictado para delimitar las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas [singularmente la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas] y en las reglas y principios constitucionales específicamente dirigidos a las Comunidades Autónomas, sino también, por supuesto, en las reglas y principios constitucionales aplicables a todos los poderes públicos que conforman el Estado entendido en sentido amplio» (SSTC 3/2003, de 16 de enero, FJ 6; y también SSTC 116/1994, de 18 de abril, FJ 5; 174/1998, de 23 de julio, FJ 6;

130/1999, de 1 de julio, FJ 5; 180/2000, de 29 de junio, FJ 5; y 274/2000, de 15 de noviembre, FJ 5). Pues bien, la prórroga de los presupuestos es una regla constitucional que es predicable de toda institución presupuestaria, estatal o autonómica, en la medida que responde a la garantía del equilibrio financiero de las Administraciones públicas y del ejercicio de la acción política del Gobierno, razón por la cual, también la han acogido, en los mismos términos que el art. 134.4 CE, los arts. 21 LOFCA y 61.1 EACan.

La previsión de la disposición adicional impugnada viene a precisar la aplicación de la institución de la prórroga presupuestaria a la situación de suspensión de la vigencia de una ley de presupuestos, la cual, por sus efectos, es equiparable a la de la falta de aprobación a que se refieren los arts. 134.4 CE, 21.2 LOFCA y 61.1 b) EACan. Si la finalidad última del art. 134.4 CE es la de evitar la inacción del Estado por ausencia de créditos autorizados para hacer frente a las obligaciones contraídas y compromisos asumidos, dotándole temporalmente del marco legal necesario que legitime su actividad, la suspensión de las autorizaciones de crédito que conlleva la ley de presupuestos, como consecuencia de su impugnación, conduciría a la misma situación de parálisis que el Constituyente quiso evitar, al impedir disponer de crédito alguno para hacer frente tanto a las obligaciones derivadas de la actividad del sector público como a los compromisos de gasto existentes en el momento de la suspensión. No hay que olvidar que los estados de gastos de los presupuestos generales constituyen autorizaciones legislativas para que, dentro de unos determinados límites se pueda disponer de los fondos públicos necesarios para hacer frente a las obligaciones (SSTC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 5; 3/2003, de 16 de enero, FJ 4; y 217/2013, de 19 de diciembre, FJ 2).

Puesto que el Estado ya había trasladado al ámbito de los presupuestos de las Comunidades Autónomas algunas de las reglas previstas en el art. 134 CE, como son su carácter anual (art. 21.1 LOFCA) y su prórroga automática (art. 21.2 LOFCA), por ser, como se ha dicho, consustanciales a la propia institución presupuestaria, la disposición ahora impugnada simplemente ha efectuado una precisión sobre el alcance de aquella prórroga con fundamento, de un lado, en el art. 156.1 CE, que condiciona el ejercicio de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas al principio de coordinación con la hacienda estatal (STC 171/1996, de 30 de octubre, FJ 2) y, de otro, en la competencia sobre la coordinación de la planificación general de la actividad económica del art. 149.1.13 CE, que «exige decisiones unitarias que aseguren un tratamiento uniforme de determinados problemas» [SSTC 186/1988, de 17 de octubre, FJ 2; y 141/2014, de 11 de septiembre, FJ 5 C)]. Uno y otro justifican que el Estado adopte, en general «las medidas oportunas tendentes a conseguir la estabilidad económica interna y externa y la estabilidad presupuestaria» [art. 2.1 b) LOFCA], y acuerde, en particular, «una medida unilateral con fuerza normativa general susceptible de incidir en las competencias autonómicas en materia presupuestaria» (SSTC 171/1996, de 30 de octubre, FJ 2; y 219/2013, de 19 de diciembre, FJ 4).

Por consiguiente, la disposición adicional tercera de la Ley Orgánica 2/2012 no viola el orden constitucional de competencias.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Desestimar el presente recurso de inconstitucionalidad.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a dieciocho de diciembre de dos mil catorce.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Adela Asua Batarrita.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Antonio Narváez Rodríguez.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formulan los Magistrados doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Fernando Valdés Dal-Ré y don Juan Antonio Xiol Ríos respecto a la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 557-2013

En ejercicio de la facultad que nos confiere el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, y desde el máximo respeto a la opinión expresada por la mayoría del Pleno, disentimos de su criterio en lo relativo a los arts. 11.6, 16, 25.2 y 26.1 y a las disposiciones adicionales segunda y tercera.2 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Como tuvimos ocasión de manifestar durante la deliberación de esta Sentencia, entendemos que dichos preceptos son contrarios a la Constitución, por las razones que exponemos a continuación.

1. En palmaria contradicción con la consolidada doctrina constitucional sobre el significado y el alcance de la reserva de ley orgánica, esta Sentencia, por primera vez, acepta la remisión en blanco, o la nuda deslegalización, como técnicas constitucionalmente admisibles en el ámbito de dicha reserva. La ley orgánica es el tipo normativo «jerárquicamente inferior a la Constitución y superior a las normas infralegales dictadas en el ámbito de su competencia propia; y es condición de la invalidez causada desde la Constitución respecto de aquellas normas que, desconociendo la reserva de ley orgánica, infringen mediatamente la distribución competencial ordenada desde la norma jerárquicamente suprema» (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 3). Estamos pues ante una cuestión nuclear cuyo sacrificio socava el propio sistema de fuentes ideado por la Constitución, y que sienta un precedente que no puede sino tildarse de pernicioso y preocupante.

A nuestro juicio, la Ley Orgánica 2/2012 vulnera la reserva de ley orgánica establecida por el art. 135.5 CE en lo que respecta a sus arts. 11.6 y 16 y a la disposición adicional segunda:

a) El art. 11.6 de la Ley Orgánica 2/2012 infringe la reserva de ley orgánica establecida por el art. 135.5 b) CE para la regulación de la metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural, al remitirse sin más a la aplicación de la metodología utilizada por la Comisión Europea en el marco de la normativa de estabilidad presupuestaria.

La invocación del Derecho originario y derivado europeo recogida en el fundamento jurídico 3 c) de la Sentencia de la mayoría para justificar que se haya atribuido a la Unión Europea la competencia para regular esta cuestión no nos convence, porque el razonamiento en el que se apoya no es propio del enjuiciamiento de constitucionalidad que nos compete. Introduciendo la referencia comunitaria, la Sentencia complica innecesariamente un problema que no tiene nada que ver con las competencias cedidas a la Unión Europea –razón por la cual la referencia al art. 93 CE es manifiestamente improcedente–. Se trata de un problema que afecta, exclusivamente, a las fuentes del Derecho, con independencia del mayor o menor margen de decisión que tenga el Estado por imperativo de la normativa europea. En realidad la resolución mayoritaria, en el infructuoso intento de salvar la constitucionalidad del art. 11.6 de la Ley Orgánica 2/2012 mediante la cita del art. 93 CE en relación con los Tratados de Maastricht (1992) y Lisboa (2007), y del protocolo núm. 12 sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo (vigente desde 1 de diciembre de 2009), da pie a entender que en 2011 el constituyente, al remitir esta regulación a una ley orgánica, se ha equivocado. Insólita argumentación que sitúa al Tribunal Constitucional no ya como intérprete, sino como juez de la propia Constitución, con fundamento en el Derecho europeo.

Si en la DTC 1/2004, de 13 de diciembre, señalamos que, producida la integración europea, «la Constitución no es ya el marco de validez de las normas comunitarias» (FJ 2), con la misma rotundidad hemos de afirmar ahora la proposición contraria, porque el Derecho europeo que da soporte a la decisión mayoritaria no puede erigirse en marco de validez del art. 135.5 b) CE ni, por lo mismo, conforma el canon de constitucionalidad en

el enjuiciamiento que nos compete en este proceso. En la misma DTC 1/2004 ya tuvimos ocasión de advertir que la primacía del Derecho europeo no contradice la supremacía de la Constitución: «primacía y supremacía son categorías que se desenvuelven en órdenes diferenciados. Aquélla, en el de la aplicación de normas válidas; ésta, en el de los procedimientos de normación. La supremacía se sustenta en el carácter jerárquico superior de una norma y, por ello, es fuente de validez de las que le están infraordenadas, con la consecuencia, pues, de la invalidez de éstas si contravienen lo dispuesto imperativamente en aquélla. La primacía, en cambio, no se sustenta necesariamente en la jerarquía, sino en la distinción entre ámbitos de aplicación de diferentes normas, en principio válidas, de las cuales, sin embargo, una o unas de ellas tienen capacidad de desplazar a otras en virtud de su aplicación preferente o prevalente debida a diferentes razones... La supremacía de la Constitución es, pues, compatible con regímenes de aplicación que otorguen preferencia aplicativa a normas de otro Ordenamiento diferente del nacional siempre que la propia Constitución lo haya así dispuesto, que es lo que ocurre exactamente con la previsión contenida en su art. 93» (FJ 4).

Naturalmente, partimos también de que «las exigencias derivadas del Derecho de la Unión no pueden ser irrelevantes a la hora de establecer los márgenes constitucionalmente admisibles de libertad de apreciación política de que gozan los órganos constitucionales» (STC 1/2012, de 13 de enero, FJ 9). Pero ello no nos impide subrayar que la decisión mayoritaria se sustenta en un falso dilema, pues la reserva de ley orgánica recogida en el art. 135.5 b) CE responde a la supremacía de la Constitución –al procedimiento de normación interna–, sin entrar en contradicción insalvable con la primacía del Derecho europeo. La cita que se hace de éste en la Sentencia no precisa en ningún momento cuál es la norma comunitaria que, efectivamente, ha desplazado esta específica competencia de índole metodológica al ámbito de las instituciones europeas, como competencia exclusiva, o cuál es la norma comunitaria de aplicación directa que regula esta metodología sin dejar margen alguno a los Estados miembros.

Esta indefinición obedece seguramente a la confusión entre dos magnitudes sustancialmente diferentes, déficit contable y déficit estructural. El déficit contable, utilizado en la actualidad en los mecanismos de control a las Comunidades Autónomas, es el que viene enunciado en el art. 126 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea y definido a grandes rasgos en el protocolo núm. 12, y el que aparece regulado en el Reglamento (UE) núm. 549-2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, relativo al sistema europeo de cuentas nacionales y regionales de la Unión Europea. Por su parte, el déficit estructural es una novedad relativamente reciente que pretende medir el déficit al margen del ciclo económico, cuyos efectos, previstos en el art. 135.2 CE, sólo entrarán en vigor a partir de 2020 (disposición adicional única.3 de la reforma del artículo 135 de la Constitución Española, de 27 de septiembre de 2011).

Despejar esta diferencial conceptual hubiera resultado necesario, decisivo, pues lo que aquí se controvierte –concretamente, el método para calcular el déficit estructural– no está regulado en norma europea alguna, sino que se construye a partir de estimaciones y elaboraciones doctrinales, existiendo diferentes métodos disponibles en la literatura económica. Así lo confirma la mera lectura del preámbulo de la Orden ECC/2741/2012, de 20 de diciembre, que desarrolla el art. 11 de la Ley Orgánica 2/2012, que desmiente que todas y cada una de las opciones metodológicas estén predeterminadas en una norma europea de aplicación directa. Y el preámbulo de la Orden ECC/493/2014, de 27 de marzo, que modifica la anterior y es posterior al Reglamento (UE) núm. 549-2013, invoca un documento que los propios autores califican de opinión vertida bajo su exclusiva responsabilidad, sin que represente necesariamente el punto de vista de la Comisión Europea o la Dirección General de asuntos económicos y financieros (DG ECFIN).

Por tanto, ciñéndonos estrictamente a lo que en este proceso se cuestiona –la reserva de ley orgánica para regular la metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural– no cabe contraponer al mandato constitucional una norma comunitaria de aplicación directa, que responda a la primacía del Derecho europeo.

Tampoco el recurso al art. 11.2 de la Ley Orgánica 2/2012, relativo al concepto de déficit estructural, es aquí de utilidad, pues es obvio que la definición del déficit estructural es distinto y previo a la fijación del procedimiento y método para su cálculo.

Como es evidente, no discutimos que una materia eminentemente técnica y mudable como ésta requiera de la colaboración reglamentaria. Pero por la cristalina razón de que es el legislador orgánico el llamado por el art. 135.5 b) CE a esta regulación, el respeto a la Constitución impone que este desarrollo se desenvuelva dentro de los criterios, principios o reglas generales que previamente haya fijado el legislador orgánico (entre otras, SSTC 83/1984, de 23 de julio, FJ 4; 292/2000, de 30 de noviembre, FJ 14; 112/2006, de 5 de abril, FJ 5; y 111/2014, de 26 de junio, FJ 4).

b) El art. 135.5 a) CE reserva a ley orgánica la regulación de la distribución de los límites de déficit entre las distintas Administraciones públicas, decisión que el art. 16 de la Ley Orgánica 2/2012 deslegaliza por completo al dejar dicha distribución al albur de los objetivos de estabilidad presupuestaria que fije el Gobierno para cada una de las Comunidades Autónomas.

Del mismo modo que no cabe la remisión a normas de rango infralegal, tampoco es aceptable una atribución de facultades discrecionales puras a la Administración, que supone una inconstitucional cesión en blanco del poder normativo que defrauda la reserva de ley, sea ésta orgánica u ordinaria (STC 292/2000, de 30 de noviembre, FJ 18).

Para respetar el mandato del art. 135.5 a) CE, como mínimo, la ley orgánica debería haber fijado los criterios que delimiten y sirvan de pauta para una decisión de semejante trascendencia. Por el contrario, la Sentencia de la mayoría acepta que la reserva de ley orgánica se vea soslayada mediante la atribución de esta competencia al Gobierno, cuando es patente que el art. 16 no recoge un contenido mínimo susceptible de posterior desarrollo reglamentario y ejecución. Porque, salvo que confundamos forma y sustancia, no cabe aceptar que tal contenido mínimo consista en fijar un procedimiento en el que está previsto el informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera, pues ello sólo afecta a la forma a través de la cual se alcanza una decisión.

La conexión con el art. 15 de la Ley Orgánica 2/2012 tampoco despeja la objeción, pues este precepto regula los criterios y el procedimiento para fijar el objetivo global para el conjunto de las Administraciones públicas, y para cada uno de sus subsectores. Pero en ningún momento se regula la distribución de los límites entre las distintas Administraciones públicas, que es el objeto de la reserva de ley orgánica que queda así en entredicho, en cuanto que se atribuye al Gobierno la potestad de fijar los objetivos de déficit para cada una de las Comunidades Autónomas, sin someterla a criterio legal alguno.

c) La reserva de ley orgánica contenida en el art. 135.5 c) CE para regular la responsabilidad de cada Administración pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria se extiende indebidamente en la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 2/2012 al genérico incumplimiento de las obligaciones derivadas de normas del derecho de la Unión Europea.

La vulneración de la reserva de ley orgánica se produce en este caso por exceso, al sobrepasar la habilitación constitucional. Desde la STC 5/1981, de 13 de febrero, hemos sostenido que «la reserva de Ley orgánica no puede interpretarse de forma tal que cualquier materia ajena a dicha reserva por el hecho de estar incluida en una Ley orgánica haya de gozar definitivamente del efecto de congelación de rango y de la necesidad de una mayoría cualificada para su ulterior modificación (art. 81.2 de la C.E.), pues tal efecto puede y aún debe ser excluido por la misma Ley Orgánica o por Sentencia del Tribunal Constitucional que declaren cuáles de los preceptos de aquélla no participan de tal naturaleza... si es cierto que existen materias reservadas a Leyes Orgánicas (art. 81.1 de la C.E.), también lo es que las Leyes Orgánicas están reservadas a estas materias y que, por tanto, sería disconforme con la Constitución la Ley orgánica que invadiera materias reservadas a la Ley ordinaria» (FJ 21).

Por ello debió estimarse vulnerada la reserva de ley orgánica del art. 135.5 c) CE, atribuyendo a la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 2/2012 el valor de ley

ordinaria, sin perjuicio de lo que el Tribunal ha señalado en anteriores resoluciones sobre la repercusión ad intra de la responsabilidad por incumplimiento del Derecho europeo (por todas, STC 36/2013, de 14 de febrero, FJ 9).

2. Los arts. 25.2 y 26.1 de la Ley Orgánica 2/2012 establecen unas «medidas coercitivas» que desbordan el sistema de controles sobre las Comunidades Autónomas previsto en la Constitución.

Interesa destacar desde el principio que nuestra discrepancia no gira en torno a la posibilidad genérica del establecimiento de controles. Éstos figuraban ya recogidos en la legislación de estabilidad presupuestaria anterior a la reforma constitucional, cuya constitucionalidad fue confirmada por la STC 134/2011, de 20 de julio, y siguientes. El análisis de los controles recogidos en la Ley Orgánica 2/2012 debe necesariamente partir de la doctrina constitucional previa, que se remonta al menos a la STC 76/1983, de 5 de agosto. Recogiendo tal doctrina, y refiriéndose específicamente al régimen de estabilidad presupuestaria regulado en la legislación anterior a la ahora impugnada (y anterior a la reforma del art. 135 CE), la STC 134/2011 admite modalidades de control singularmente intensas, pero sin dejar de señalar en sus fundamentos jurídicos 10 y 11 los límites constitucionales a su diseño legal y a su ejercicio.

Sólo se justificaría la revisión de la citada doctrina si la propia Constitución, a través de la reforma del art. 135 CE, hubiera establecido modalidades de control específicas, distintas de las que hasta el presente se han considerado constitucionalmente admisibles, para los supuestos en los que las Comunidades Autónomas incumplieran los objetivos de estabilidad presupuestaria. La única mención del art. 135 CE directamente relacionada con este debate es la que aparece en el apartado 5 c), que remite a la ley orgánica la regulación de «la responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria». Pero, partiendo de la distinción trazada entre responsabilidad ad extra y ad intra por la STC 36/2013, de 14 de febrero, FJ 9, no cabe confundir la responsabilidad de la Administración incumplidora con el otorgamiento al Estado de facultades exorbitantes de control. Salvada esta mención con el alcance señalado, y al no deducirse otros controles del art. 135 CE, debe concluirse que la reforma de este precepto constitucional ha dejado intacto el sistema de controles previamente diseñado por la Constitución.

Desbordando este marco, los arts. 25.2 y 26.1 de la Ley Orgánica 2/2012 añaden modalidades de control distintas de las constitucionalmente previstas o admisibles, incurriendo en inconstitucionalidad por cruzar la línea divisoria entre poder constituyente y poder constituido (utilizando la expresión de la STC 76/1983, FJ 4).

a) En el caso de que una Comunidad Autónoma no cumpla lo establecido en el art. 25.1 de la Ley Orgánica 2/2012, el apartado 2 dispone que el Gobierno del Estado puede enviar una comisión de expertos, bajo la dirección del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, con autoridad para proponer medidas que «serán de obligado cumplimiento para la administración incumplidora». Esta imposición contradice la doctrina de la STC 134/2011, de 20 de julio, FJ 11, ratificada con posterioridad a la reforma del artículo 135 de la Constitución en la STC 130/2013, de 4 de junio, FJ 5. Conforme a la primera de ellas, una cosa es imponer a la Comunidad Autónoma la elaboración de un plan o la comprobación de su idoneidad para alcanzar los objetivos de estabilidad, y otra, bien diferente, sustituir la competencia autonómica para adoptar sus propias políticas mediante la elaboración por el Estado del referido plan. La atribución a la comisión de expertos de autoridad para proponer medidas de cumplimiento obligatorio no sería sino una indebida sustitución de la competencia de una Comunidad Autónoma para adoptar sus propias políticas públicas, políticas que ciertamente deben respetar el objetivo de estabilidad presupuestaria.

Para sortear este problema, la Sentencia de la que discrepamos lleva a cabo una interpretación que puede calificarse de un imposible hermenéutico, pues choca con el tenor literal del precepto, de enunciado meridianamente claro, y lo reconstruye contra su sentido evidente. La tacha de inconstitucionalidad dirigida contra el precepto se basa,

precisamente, en que las medidas controvertidas son de obligado cumplimiento, son coercitivas (como las califica el propio texto legal), y por ello no tiene sentido que la Sentencia enfaticé y reitere que pueden ser caracterizadas como una mera propuesta, o una facultad de proponer, pues con ello se desenfoca el debate. Se confunde el hecho de que las medidas sean legalmente obligatorias con el hecho de que no se cumplan en la práctica y que ese incumplimiento desencadene las consecuencias previstas en el artículo 26. La resolución mayoritaria mezcla entonces dos planos, la configuración legal de la medida como obligatoria (que es lo impugnado) con lo que acontece si esa medida obligatoria no se cumple. Pero es evidente que lo segundo no puede afectar a la configuración de la obligación, pues la misma existe con independencia de que su incumplimiento tenga consecuencias.

La incongruencia de la argumentación que da sustento a la decisión mayoritaria queda por lo demás de manifiesto cuando descarta que el precepto suponga que el Gobierno asume el ejercicio de facultades que constituyan una actuación subsidiaria del Estado y, al propio tiempo, afirma que se configura una competencia ejecutiva básica a favor del Estado justificada por la concurrencia de un interés general. De ello se concluiría, ad absurdum, que atribuir al Estado como competencia ejecutiva básica la adopción de decisiones (medidas coercitivas o de obligado cumplimiento) que inciden directamente en la gestión del presupuesto autonómico –en lo que conforma, sin duda, el núcleo de su autonomía financiera– no implica sustituir a los órganos de decisión de la Comunidad Autónoma.

Por el contrario, entendemos que la recta interpretación del precepto hubiera debido conducir a la declaración de inconstitucionalidad y nulidad. La previsión de medidas ejecutivas de obligado cumplimiento supone que la Comunidad Autónoma queda intervenida en toda regla por el Estado, configurando un mecanismo equivalente al previsto en el art. 155.2 CE, según el cual «el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades Autónomas». La fórmula del art. 25.2 de la Ley Orgánica 2/2012 carece de cobertura constitucional, ni en el art. 135 CE ni desde luego en el art. 155 CE, pues se concibe como una fase previa en todo caso a la utilización de este mecanismo rigurosamente excepcional, y que de forma palmaria no cumple con el requisito esencial de su aprobación por mayoría absoluta del Senado.

b) El art. 26.1 de la Ley Orgánica 2/2012 establece que el Gobierno deberá poner en marcha las medidas estatales de cumplimiento forzoso, de conformidad con lo previsto en el art. 155 CE, cuando la Comunidad Autónoma incumpliere lo dispuesto en el artículo 25 (acuerdo de no disponibilidad de créditos, depósito obligatorio o ejecución de las medidas propuestas por la comisión de expertos). Su redacción en términos imperativos no deja margen alguno al Gobierno, que viene obligado a acudir al procedimiento del art. 155 CE, obviando el margen de discrecionalidad política que el Gobierno tiene constitucionalmente otorgado para recurrir a este instrumento («podrá adoptar las medidas necesarias»). Así, la ejecución forzosa se presenta como un resultado obligado para el Gobierno en el caso de que no se atiende su requerimiento. Con ello el legislador orgánico está claramente reformulando una prerrogativa del Gobierno, reduciendo el margen que la CE le otorga, lo que, a todas luces, no puede hacer so pena de vulnerar el art. 155 CE (STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 12).

3. Finalmente, el apartado 2 de la disposición adicional tercera que considera automáticamente prorrogados los presupuestos del ejercicio anterior en el caso de que, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 161.2 de la Constitución, la impugnación de una Ley de presupuestos produzca la suspensión de su vigencia, desconoce las exigencias de la autonomía presupuestaria de las Comunidades Autónomas, tal como las mismas vienen diseñadas en el bloque de constitucionalidad. Esta regulación y la argumentación de la mayoría para salvar su inconstitucionalidad desfigura los contornos de la prórroga presupuestaria tal como dispone el art. 21 de la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas y el propio Estatuto de Autonomía de Canarias. Es evidente que la suspensión de una ley de presupuestos, consecuencia de la invocación del art. 161.2 CE en el recurso promovido por el Presidente del Gobierno,

tiene graves consecuencias en la atención a los intereses públicos que la Comunidad Autónoma tiene encomendados y, por esa razón, le obliga a adoptar las medidas necesarias para evitar la paralización de la gestión autonómica por la ausencia de dotación presupuestaria vigente. Sin embargo, la trascendencia de esa situación no habilita al Estado para, en una suerte de potestad de tutela, reemplazar a la Comunidad Autónoma en el ejercicio de su autonomía presupuestaria, determinando cuál debe ser la solución a adoptar, que, por su directa conexión con la autonomía financiera constitucionalmente garantizada, ha de quedar en manos de aquélla.

Y en tal sentido emitimos este Voto particular.

Madrid, a dieciocho de diciembre de dos mil catorce.—Adela Asua Batarrita.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Encarnación Roca Trías.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Firmado y rubricado.