

EL LEGISLADOR AUTONÓMICO Y EL PRINCIPIO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

ADORACIÓN GALERA VICTORIA

*Profesora Contratada Doctora de Derecho constitucional
Universidad de Granada*

SUMARIO

- I. Introducción.
- II. La constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria.
- III. El concepto de saldo presupuestario estructural.
- IV. El objetivo de estabilidad presupuestaria.
- V. Situaciones excepcionales.
- VI. Reflexión final.

I. INTRODUCCIÓN

El contexto económico actual esta impulsando una interesante actividad legislativa en materia de estabilidad presupuestaria dirigida no sólo a adecuar la legislación interna al nuevo marco normativo europeo en esta materia, sino también a expresar el grado de compromiso del poder público con el logro de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y de crecimiento económico. En este contexto, la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF) desarrolla los principios constitucionales del nuevo artículo 135 de la Constitución, precepto constitucional que consagra a nivel interno el compromiso del cumplimiento de esos objetivos económicos¹. Así, la ley orgánica establece las reglas y mecanismos de garantía del cumplimiento de los límites del déficit público estructural en nuestro país y desarrolla los objetivos de limitación de la deuda pública y, en general, los elementos esenciales del nuevo marco europeo de estabilidad financiera y

1 Esta ley ha sido modificada en algunos de sus extremos por la Ley Orgánica 4/2012, de 28 de septiembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

gobernanza económica fijado por el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Europea².

Por otra parte, el legislador autonómico también estimulado por el contexto económico y el marco normativo relativo a estos principios europeos, ha traducido la exigencia de limitar el endeudamiento público y de cumplir los objetivos de estabilidad presupuestaria. La aprobación de la Ley del Parlamento de Cataluña 6/2012, de 17 de mayo, de estabilidad presupuestaria ha sido una clara muestra de este compromiso. Así se expone en el preámbulo de la ley, conforme al cual con el fin de «lograr el crecimiento económico y la plenitud nacional» por un lado, y garantizar el mantenimiento las prestaciones y «proveer los servicios que tiene encomendados la Administración, entre los cuales el capítulo I del Título I del Estatuto recoge los que se conocen como integrantes del estado de bienestar» por otro, se hace necesaria la aprobación de un marco legislativo que asegure «que los gastos se ajusten a los ingresos, a fin de acotar la necesidad de endeudamiento». El objeto de la norma catalana se centra pues, en cumplir con los objetivos de limitación de la deuda pública y de equilibrio presupuestario (artículo 1.1), con la finalidad última de preservar la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma «y garantizar, mediante el logro de los objetivos de consolidación fiscal, la sostenibilidad económica» (artículo 1.2). Precisado de este modo el punto de partida de la regulación autonómica, y recogido en el texto el compromiso con el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria, compromiso que abarca al conjunto de las instituciones y órganos de la Administración catalana, y a los entes y organismos dependientes de ella (artículo 2), la ley se articula mediante una regulación clara, precisa, pero en algunos aspectos cuestionable por exceder en alguno de sus extremos, el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma.

Desde la perspectiva de su compatibilidad con el marco constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de estabilidad presupuestaria, la norma catalana ha sido objeto de análisis de constitucionalidad en el Dictamen 803/2012, de 26 de mayo, emitido por mayoría de la Comisión Permanente del Consejo de Estado y con el voto particular formulado por el Consejero Herrero y Rodríguez de Miñón. En dicho Dictamen, el Consejo de Estado examina en trámite de urgencia, la consulta formulada por el Gobierno (Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas) con el objeto de analizar si existen fundamentos jurídicos suficientes para interponer un recurso de inconstitucionalidad³ contra esta ley autonómica. El análisis de constitucionalidad realizado por el Consejo de Estado parte de unas consideraciones generales relativas al esquema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de estabilidad presupuestaria que, como analizamos a continuación, enmarcan el conjunto de su fundamentación jurídica. Desde estas premisas, el dictamen se construye sobre tres aspectos concretos

2 Además del texto del Tratado, la LOEPSF refleja el contenido de normas de derecho derivado, en particular, los Reglamentos n.º 1466/1997 y 1467/1997, del Consejo, de 7 de julio, modificados por los Reglamentos n.º 1175/2011 y 1177/2011 y la Directiva 2011/85/UE.

3 Conforme al artículo 22.6 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, la Comisión permanente del Consejo de Estado deberá ser consultada en los supuestos de «impugnación de las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas ante el Tribunal Constitucional, con carácter previo a la interposición del recurso».

de la ley. El primero de ellos, directamente vinculado con las premisas que sustentan el juicio de constitucionalidad, se refiere al parámetro normativo para definir la estabilidad presupuestaria (artículo 2.2). El segundo aspecto analizado recae sobre el examen de las facultades autonómicas para fijar un porcentaje de déficit estructural distinto al fijado por el legislador estatal para conseguir el objetivo de estabilidad presupuestaria (artículos 6 y 9). Por último, la regulación catalana también es examinada respecto a las situaciones que permiten excepcionar las exigencias de estabilidad presupuestaria. (artículo 8). El análisis de los argumentos expuestos en el Dictamen, así como de la opinión discrepante contenida en el voto particular formulado frente al parecer mayoritario del Consejo de Estado, constituye el objeto de estas páginas.

II. LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DEL PRINCIPIO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

Como ha sido advertido, las consideraciones expuestas en el Dictamen 803/2012 sobre la constitucionalidad de ley cuestionada parten del marco constitucional de distribución competencial en materia de estabilidad presupuestaria. Para ello, el apartado II de las consideraciones del Consejo de Estado recuerda la transformación que han experimentado las competencias legislativas del Estado en esta materia, desde una situación donde la competencia estatal para dictar normas en materia de estabilidad presupuestaria encuentra su fundamento constitucional en los títulos competenciales previstos en el artículo 149.1.13.^a y 14.^a y 11.^a y 18.^a de la Constitución (STC 134/2011/7) a otra donde el parámetro de constitucionalidad se encuentra directamente en el texto constitucional. En efecto, desde la constitucionalización de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en el artículo 135 de la Constitución se ha producido un cambio importante en esta materia, en sentido estricto, en el marco constitucional que fundamenta el ejercicio tales competencias⁴. De suerte que la Constitución «prescribe un programa constitucional obligatorio para la actividad financiera pública»⁵, indisponible para las administraciones públicas⁶, programa que debe ser desarrollado por el legislador orgánico. Y es que, la Constitución remite a una ley orgánica fijar «el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas en relación con su producto interior bruto», y desarrollar los principios constitucionales contenidos en el nuevo artículo 135 y la participación de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones Públicas en materia de política fiscal y financiera, conforme a los términos previstos en el texto constitucional (artículo 135.5).

⁴ Una vez realizada la reforma constitucional del artículo 135 CE, la atribución a una ley orgánica para desarrollar el principio de estabilidad presupuestaria confirma la competencia del Estado en esta materia (STC 157/2011/3).

⁵ Dictamen 164/2012, de 1 de marzo, del Consejo de Estado, al anteproyecto de LOEPSF (apartado IV D).

⁶ Como afirma el Tribunal Constitucional, «en su sentido principal, queda fuera de la disponibilidad —de la competencia— del Estado y de las Comunidades Autónomas. Cuestión distinta es la de su desarrollo, pues aquel sentido principal admite diversas formulaciones, de modo que será ese desarrollo el que perfilará su contenido» (STC 157/2011/3).

Según advierte el Consejo de Estado en sus consideraciones, esta remisión constitucional al legislador orgánico opera como una «suerte de reserva de ley orgánica en el sentido previsto en el artículo 81.1 de la CE y la asignación al Estado de una competencia exclusiva que ha sido ejercida a través de la LOEPSF, la cual constituye una norma de aplicación necesaria a todos los poderes públicos (artículo 1) y, por lo tanto, a las Comunidades Autónomas y prevalente respecto de las demás normas en la materia». El origen de la actuación legislativa del Estado en esta materia tiene pues, fundamento directo en la Constitución y es en ella, donde radica la competencia exclusiva del Estado para desarrollar los contenidos constitucionales objeto de remisión expresa.

Respecto al alcance de las competencias autonómicas, el Consejo de Estado estima que, en virtud de la regulación prevista en el artículo 135.6 CE⁷, las Comunidades Autónomas podrán actuar y adoptar las disposiciones que procedan «siempre que tengan por finalidad la efectividad del principio de estabilidad presupuestaria y que respeten la Constitución y la LOEPSF que la desarrolla» y aclara que «no están habilitadas, sin embargo, para desarrollar de manera inmediata el artículo 135 de la CE». En esta línea, el dictamen insiste en esta precisión competencial al afirmar que «las normas autonómicas no pueden suponer un desarrollo inmediato de la Constitución por cuanto que tal desarrollo quedó remitido a una ley orgánica».

El esquema competencial así delimitado conduce el examen de constitucionalidad de las diversas disposiciones objeto del dictamen, el primero de los cuales incide directamente en el análisis de la eventual extralimitación de la norma catalana conforme al parámetro de constitucionalidad resultante de la reforma constitucional de 2011. Al respecto, el apartado III.a) de las consideraciones del Consejo de Estado se centra en primer lugar en el análisis del artículo 2.2 de la ley catalana, cuya redacción, si bien no configura «unos parámetros normativos distintos para definir la estabilidad presupuestaria», si prescinde de una referencia expresa a la regulación orgánica como el instrumento normativo legitimado para fijar los límites de déficit estructural y de volumen de endeudamiento. El núcleo de la argumentación del Consejo de Estado recae singularmente en la inclusión de una referencia expresa a la ley autonómica como norma habilitada para fijar los límites de déficit y de deuda pública⁸. Como advierte el Consejo de Estado, el problema de constitucionalidad radica en el inciso final del precepto («en virtud de la presente ley»), pero no porque la ley catalana se extralimite ocupando un espacio reservado al legislador estatal, sino porque su redacción actual podría conducir a una eventual actividad legislativa contraria a la legislación estatal⁹. Esto es, la redac-

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

8 Según la redacción del artículo 2.2 de la Ley 6/2012 de estabilidad presupuestaria «el compromiso de estabilidad presupuestaria afecta al conjunto de los entes incluidos en el ámbito de aplicación de la ley, que no pueden sobrepasar, globalmente, los límites de déficit estructural y de volumen de deuda que se fijen en virtud de la presente ley».

9 Según el Consejo de Estado, la expresión «en virtud de la presente ley», parece indicar que es la ley catalana el instrumento inmediato legitimado para fijar los límites antes mencionados, lo que puede conllevar en un futuro que la ley catalana «podría teóricamente pronunciarse en un sentido diferente» Dictamen 803/2012, apartado III.a) *in fine*.

ción de la ley autonómica no remite a unos límites de déficit y endeudamiento público distintos a los fijados por el Estado. Sin embargo, existen, según el parecer del Consejo de Estado, razones suficientes para la impugnación del precepto ante la hipótesis de que en el futuro puede adoptar unos criterios diferentes a los establecidos por la ley estatal.

A nuestro juicio, las consideraciones del Consejo de Estado son jurídicamente débiles, coincidiendo en este punto con la opinión expresada en el voto particular al dictamen. Pues, como advierte el dictamen e insiste en consejero discrepante, es claro que la ley catalana no utiliza parámetros distintos a la Constitución y la legislación estatal para definir la estabilidad presupuestaria. De hecho, la norma catalana hace referencia expresa al artículo 214 del Estatuto de Autonomía que enmarca la competencia de la Comunidad Autónoma en materia de estabilidad presupuestaria «dentro de los principios y la normativa estatal y de la Unión Europea» (artículo 1), marco normativo que vuelve a ser referido respecto de los criterios para el cumplimiento de la estabilidad presupuestaria (artículo 3)¹⁰. La competencia legislativa de la Comunidad Autónomas se ejerce pues dentro del marco constitucional, lo que excluye, según destaca el voto particular, «la hipotética alternativa tomada como pretexto para deducir la inconstitucionalidad». En definitiva, presentar como argumento de inconstitucionalidad una eventual actividad legislativa contraria al marco constitucional resulta ciertamente difícil de compartir.

III. EL CONCEPTO DE SALDO PRESUPUESTARIO ESTRUCTURAL

Un segundo bloque de consideraciones del dictamen se centra en esclarecer el concepto de «saldo presupuestario estructural», incluido en el artículo 4.2 de la ley, como indicador para evaluar la salvaguardia y la sostenibilidad de las finanzas de la Generalidad¹¹. Como expone el Consejo de Estado en el apartado III.b), si bien la definición de este concepto «presenta una gran afinidad con la de déficit estructural según viene establecida en el artículo 11.2 de la LOEPSF», también es cierto que «ni la nomenclatura ni las definiciones normativas de ambos coinciden». Se trata pues, de un concepto nuevo que como indicador de la «salud financiera de la Generalidad» no pretende sustituir el concepto de déficit presupuestario pues como precisa el Consejo de Estado, la naturaleza de ámbitos conceptos es distinta. Así, el saldo presupuestario estructural funciona como «un indicador para evaluar la salvaguardia y sostenibilidad de las finanzas de la Generalidad», mientras que el déficit estructural incluido en el precepto orgánico actúa como «un límite al que deben atenerse las Administraciones Públicas y demás entidades del sector público en la elaboración, aprobación y ejecución de sus presupuestos». El Consejo de Estado descarta que el precepto autonómico pretenda «inaplicar las reglas sobre el déficit estructural como límite presupuestario que contiene el derecho del Esta-

10 En virtud del cual, «los criterios para el cumplimiento de la estabilidad presupuestaria son los que establecen el Estado y la Unión Europea».

11 Conforme este precepto «el indicador para evaluar la salvaguardia y sostenibilidad de las finanzas de la Generalidad, de acuerdo con las líneas marcadas por la Unión Europea, es el saldo presupuestario estructural o ajustado al ciclo económico con relación al producto interior bruto catalán. A efectos de la presente ley, se entiende por saldo estructural el saldo presupuestario que se produciría si la economía se mantuviera en la senda del crecimiento tendencial».

do (artículos 11 y 15 de la LOEPSF)». De acuerdo con estas consideraciones el dictamen respalda la constitucionalidad de la norma catalana en este aspecto aunque, concluye que la introducción de este concepto «pueda parecer poco propicio para la armonía del ordenamiento en materia de estabilidad presupuestaria».

IV. EL OBJETIVO DE LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

La regulación del objetivo de la estabilidad presupuestaria constituye un nuevo bloque de argumentación del Consejo de Estado, donde el dictamen expresa la opinión unánime de sus miembros y abunda en los argumentos expuestos en el apartado II respecto al esquema constitucional de distribución de competencias en materia de estabilidad presupuestaria. El examen de constitucionalidad contenido en el apartado III.c), recae ahora conjuntamente sobre los artículos 6 y 9 de la norma catalana, cuya redacción ofrece motivos suficientes para respaldar su impugnación por resultar contraria a la Constitución y la LOEPSF. Y es que, la ley catalana fija como objetivo de estabilidad presupuestaria para el año 2018, el 0,14% del producto interior bruto catalán (artículo 6)¹², y prevé un periodo transitorio (2012-2017) en el que los presupuestos de la Generalidad deben elaborarse conforme a ese objetivo de déficit estructural (artículo 9)¹³.

Los fundamentos expuestos por el Consejo de Estado son claros. Por un lado, la norma catalana infringe el marco competencial previsto en la Constitución en materia de estabilidad presupuestaria por cuanto regula un contenido expresamente reservado al legislador orgánico (artículo 135.2 CE). En segundo lugar, la ley autonómica resulta incompatible con la LOEPSF, porque al fijar una fecha para alcanzar el objetivo del déficit público, no establece un «hito temporal en 2018 en el proceso conducente al déficit 0 de manera que cupiera plantearse la compatibilidad del mismo con las normas del Estado, sino que establece el objetivo mismo en el 0.14% del PIB catalán». La ley del Parlamento catalán así redactada invade las competencias del legislador estatal para fijar el objetivo del déficit. La fecha de cumplimiento de ese objetivo del déficit, fijado por otra parte por la Constitución (disposición adicional única.3) y, en coherencia por el Estado (disposición final séptima) resulta «accidental o secundaria» pues lo determinante es el respeto a la reserva constitucional a favor del Estado para fijar el objetivo de déficit y al desarrollo posterior realizado por la legislación orgánica. En definitiva, concluye el Consejo de Estado, «el objetivo de déficit de las Comunidades Autónomas viene marcado por la LOEPSF con base en la CE y su fijación para los sucesivos ejercicios presupuestarios ha de ajustarse a lo establecido en el artículo 16 de la LOEPSF».

12 Según este precepto «Para garantizar la sostenibilidad de las finanzas de la Generalidad, el objetivo de estabilidad presupuestaria se establece en un déficit estructural del 0,14% del producto interior bruto catalán, que debe cumplirse en el año 2018».

13 Conforme al artículo 9 de la ley catalana «Las cuentas de la Generalidad correspondientes al período 2012-2017 deben elaborarse ajustándose a la senda que ha de permitir alcanzar el objetivo de déficit estructural en el año 2018».

V. SITUACIONES EXCEPCIONALES

Finalmente, el análisis del Consejo de Estado se centra en la regulación prevista en el artículo 8.1 de la ley catalana de estabilidad presupuestaria conforme al cual los límites de déficit y endeudamiento público podrán revisarse en situaciones excepcionales legalmente declaradas, cuando dichas «situaciones incidan de forma notable en las cuentas de la Comunidad Autónoma y que dicha incidencia sea apreciada por el Parlamento». Como acertadamente distingue el Consejo de Estado, para el examen de constitucionalidad del precepto conviene diferenciar dos aspectos: a) la caracterización o definición de los supuestos que habilitan la revisión de los límites de déficit y deuda pública y, b) la atribución al Parlamento de Cataluña de la competencia para apreciar la concurrencia de las circunstancias que respaldan una revisión de los límites de déficit y endeudamiento público.

a) Respecto a la definición de las situaciones que justifican la revisión de los límites de déficit y deuda pública, la redacción catalana flexibiliza los supuestos excepcionales definidos por la ley orgánica para esta operación. Para el legislador autonómico la revisión de estos límites se justifica en circunstancias de «catástrofes naturales, de recesión económica o de emergencia», omitiendo así la exigencia de que dichas situaciones sean «graves», en caso de recesión económica y «extraordinarias» en supuestos de emergencia. Además, a diferencia de la norma orgánica sólo se exige que dichas situaciones puedan incidir «de forma notable en las cuentas de la Generalidad», rebajando así el alcance de los efectos previstos por la ley orgánica para estos casos, donde se exige que estas situaciones escapen al control de las Administraciones Públicas y perjudiquen considerablemente su situación financiera o su sostenibilidad económica o social» (artículo 11.3 LOEPSF)¹⁴. En todo caso, las diferencias entre la regulación orgánica y la autonómica en este punto no adquieren relevancia constitucional pues, como advierte el Consejo de Estado, la declaración legal de esas situaciones excepcionales reconduce su lectura necesariamente a la Constitución (artículo 135.4 CE) y a la LOEPSF (artículo 11.3). Este precepto, aclara el Consejo de Estado, «más que configurar la caracterización legal de las situaciones, formula una referencia meramente descriptiva de las mismas con la asunción de que su caracterización corresponde a la Ley estatal».

b) Respecto al inciso final del precepto, esto es, la atribución al Parlamento catalán de la competencia para apreciar la incidencia de la situación excepcional en las cuentas

14 Artículo 11.3 LOEPSF: «Excepcionalmente, el Estado y las Comunidades Autónomas podrán incurrir en déficit estructural en caso de catástrofes naturales, recesión económica grave o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control de las Administraciones Públicas y perjudiquen considerablemente su situación financiera o su sostenibilidad económica o social, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados. Esta desviación temporal no puede poner en peligro la sostenibilidad fiscal a medio plazo.

A los efectos anteriores la recesión económica grave se define de conformidad con lo dispuesto en la normativa europea. En cualquier caso, será necesario que se de una tasa de crecimiento real anual negativa del Producto Interior Bruto, según las cuentas anuales de la contabilidad nacional.

En estos casos deberá aprobarse un plan de reequilibrio que permita la corrección del déficit estructural teniendo en cuenta la circunstancia excepcional que originó el incumplimiento».

de la Generalidad, el Consejo de Estado se pronuncia en un sentido contrario a su constitucionalidad. Los argumentos expuestos en el dictamen giran de nuevo en torno a la delimitación constitucional de competencias en esta materia y su consiguiente desarrollo orgánico (artículo 135.4 CE y 11.3 LOEPSF). Para el Consejo de Estado, la norma orgánica es en este punto clara pues, al regular el procedimiento para declarar la existencia de circunstancias excepcionales sólo contempla la intervención del Congreso de los Diputados que deberá apreciar su concurrencia por mayoría absoluta de sus miembros¹⁵. Admitir «la inserción de un acuerdo necesariamente positivo del Parlamento de Cataluña supondría», a juicio del Consejo de Estado «que el procedimiento de declaración pudiera no prosperar ante el criterio negativo de esta Cámara o, lo que es aun menos asumible, que una declaración que contara con la conformidad del Congreso de los Diputados se pudiera ver frustrada por la discrepancia del Parlamento catalán. Ambas hipótesis hay que considerar que son incompatibles con lo establecido en la CE».

Este modo de argumentar ha sido, sin embargo, objeto de críticas en el seno del Consejo. Uno de los puntos discrepantes subrayados en el voto particular a este dictamen han recaído precisamente sobre esta motivación, calificada por el consejero que lo suscribe como «una valoración de escaso rigor técnico-jurídico» apoyada sobre hipótesis y no sobre hechos ciertos que rechaza además, una actividad interpretativa de las normas conforme a la Constitución¹⁶. Porque si de lo que se trata es de defender el orden constitucional de competencias, argumenta el voto discrepante, la constitucionalidad de la norma cuestionada se salva atendiendo a los criterios técnicos de solución de conflictos normativos y competenciales y, particularmente en este caso, atendiendo al criterio de acumulación. De este modo y en un sentido más coherente con el principio de lealtad institucional, la constitucionalidad del precepto autonómico se mantendría por la vía de incorporar la intervención del parlamento autonómico junto a la prevista por el legislador orgánico¹⁷. La cuestión así expuesta plantea una doble intervención parlamentaria, la del Congreso y la del parlamento autonómico, solución que, a nuestro juicio, a pesar de orientarse por una mayor proyección del principio de autonomía política, no ofrece una respuesta satisfactoria ante una situación de exigencia de responsabilidad por incumplimiento de las obligaciones derivadas de los compromisos adoptados

15 Para el Consejo de Estado, la intervención del Parlamento de Cataluña «supone una contravención de la LOEPSF en su artículo 11.3, que es el que regula el procedimiento a seguir para establecer la concurrencia de las situaciones excepcionales, en el cual no se contempla ni tiene cabida la intervención de instancias parlamentarias de las Comunidades Autónomas de manera que su pronunciamiento positivo sea un requisito para que pueda apreciarse la situación excepcional».

16 Y es que, según afirma este consejero «la inconstitucionalidad no puede suponerse, sino constatare indubitadamente, porque así lo exige la presunción de constitucionalidad de los actos de los poderes públicos; ni deducirse de futuros, porque el juicio de constitucionalidad ha de recaer sobre hechos ciertos y no sobre hipotéticas probabilidades, ni excluir a priori una interpretación de las normas cuestionadas de acuerdo con la propia Constitución, como se predica de todo el ordenamiento; ni, en fin, fundamentarse en meras discrepancias terminológicas».

17 Al respecto, afirma el consejero Herrero y Rodríguez de Miñón «la competencia del Congreso se superpone a la del Parlamento autonómico y nada más lógico y coherente con el principio de lealtad constitucional el que, ante una situación de crisis, provocada por ejemplo por una catástrofe natural que afecte solo a Cataluña, el que sea su propio Parlamento quien aprecie tal situación de crisis y el Congreso de los Diputados avale dicha apreciación».

a nivel europeo en materia de estabilidad presupuestaria y de los cuales sólo responde el Estado.

VI. REFLEXIÓN FINAL

Como ha sido analizado en las páginas precedentes, el marco constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de estabilidad presupuestaria constituye el pilar de la construcción argumental del dictamen del Consejo de Estado para el examen de constitucionalidad de determinadas disposiciones de la regulación catalana en esta materia. La actividad legislativa de las Comunidades Autónomas resulta claramente delimitada por el precepto constitucional que incorpora el compromiso del Estado español adoptado a nivel europeo sobre los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (artículo 135 CE), en virtud del cual el legislador orgánico desarrolla un ámbito de contenidos preciso por remisión expresa del texto constitucional. El ámbito de actuación del legislador autonómico debe ajustarse a este marco constitucional de competencia exigencia que, a nuestro juicio, no respeta la ley del Parlamento catalán en dos supuestos muy claros: en primer lugar, cuando fija un porcentaje de déficit estructural distinto al previsto por la regulación orgánica y, en segundo lugar, cuando prevé la intervención del parlamento autonómico para declarar la concurrencia de una situación excepcional que justifique la revisión de los límites de déficit y endeudamiento público.

TITLE: Regional Parliament and budgetary stability principle.

ABSTRACT: This paper provides a critical analysis of the scope of the powers of the regional parliament on budgetary stability. To do this, we study the Opinion 803/2012, the State Council on the Catalan Parliament Act 6/2012, of 17 May, budgetary stability, which provides a review of the adequacy of the Catalan act constitutional framework of responsibility for budgetary stability, under the Constitution and developed by organic legislator.

RESUMEN: El presente trabajo aborda desde una perspectiva crítica el alcance de las facultades del legislador autonómico en materia de estabilidad presupuestaria a partir de los argumentos expuestos en el Dictamen 803/2012, del Consejo de Estado sobre la Ley del Parlamento de Cataluña 6/2012, de 17 de mayo, de estabilidad presupuestaria. Para ello, se estudian las principales cuestiones objeto del examen de constitucionalidad de la ley catalana dirigido a verificar su adecuación al marco competencial en materia de estabilidad presupuestaria definido constitucionalmente y desarrollado por el legislador orgánico.

KEY WORDS: Budgetary stability. Constitution. Autonomous State.

PALABRAS CLAVE: Estabilidad presupuestaria. Constitución. Estado autonómico.

FECHA DE RECEPCIÓN: 21.12.2012. FECHA DE ACEPTACIÓN: 12.02.2013.