



## INFORME DOS SERVIZOS XURÍDICOS

**Asunto:** Disposición adicional quinta do Proxecto de lei de medidas fiscais e administrativas

### Antecedentes

- 1.- Con data 20 de outubro de 2014 tivo entrada no Rexistro Xeral do Parlamento de Galicia o Proxecto de lei de medidas fiscais e administrativas aprobado polo Consello da Xunta de Galicia na súa reunión do día 17 de outubro de 2014.
- 2.- O Proxecto de lei, logo da súa admisión pola Mesa do Parlamento de Galicia, está sendo obxecto de trámite no Parlamento de Galicia polo procedemento de urxencia.
- 3.- Con data 11 de novembro de 2014 tivo entrada no Rexistro Xeral do Parlamento de Galicia un escrito do G.P. dos Socialistas de Galicia dirixido á Mesa, no que solicitan que con carácter urxente se emita polos Servizos Xurídicos do Parlamento un informe sobre a corrección constitucional da disposición adicional quinta do referido proxecto de lei antes de que se proceda á votación desta norma polo Pleno da Cámara.

### Consideración xurídicas:

**1ª.** A disposición que lle ofrece dúbida de constitucionalidade ao G.P. dos Socialistas de Galicia, pola vulneración da normativa estatal en materia de contratación e da reserva de xurisdición establecida na Constitución Española en favor do Poder Xudicial di así:

*“Disposición adicional quinta. Articulación dos principios de estabilidade orzamentaria e sustentabilidade financeira no réxime contractual da concesión de obra pública da autovía da Costa da Morte*

*Un. En atención á concorrencia de razóns de interese xeral por razóns de estabilidade orzamentaria e sustentabilidade financeira, a Axencia Galega de Infraestruturas procederá á resolución parcial do contrato de concesión de obra pública da autovía da Costa da Morte no relativo á construción das obras do desdoblamento entre os enlaces de Baio norte-Santa Irene e da autovía entre os enlaces de Santa Irene e Berdoias, co obxecto de reducir o volume de compromisos de gasto que derivan deste contrato.*

*Dous. O plan económico-financeiro da concesión deberá adaptarse para restablecer o equilibrio económico da concesión e recoller en todo caso, mediante os oportunos axustes, os efectos derivados da diminución dos custos das obras, de explotación, financeiros e outros para o concesionario. A estes efectos, a retribución económica prevista no indicado plan en concepto de canon de dispoñibilidade integrará, como compensación ao concesionario por todos os conceptos derivados da presente disposición, o importe das inversións xa realizadas por razón da expropiación de terreos e execución das obras de construción nas actuacións obxecto de resolución.”*



2ª.- A Constitución española establece no seu artigo 149.1.13ª que o Estado ten competencia exclusiva en materia de “Bases e coordinación da planificación xeral da actividade económica”.

No artigo 135 da Constitución española dispónse o seguinte:

*“Artigo 135*

*1. Todas as Administracions Públicas adecuarán as súas actuacións ao principio de estabilidade orzamentaria.*

*2. O Estado e as Comunidades Autónomas non poderán incurrir nun déficit estrutural que supere as marxes establecidas, no su caso, pola Unión Europea para os seus Estados Membros.*

*Unha lei orgánica fixará o déficit estrutural máximo permitido ao Estado e ás Comunidades Autónomas, en relación co seu produto interior bruto. As Entidades Locais deberán presentar equilibrio orzamentario.*

*3. O Estado e as Comunidades Autónomas haberán de estar autorizados por lei para emitir débeda pública ou contraer crédito.*

*Os créditos para satisfacer os intereses e o capital da débeda pública das Administracions entenderanse sempre incluídos no estado de gastos dos seus orzamentos e o seu pago gozará de prioridade absoluta. Estes créditos non poderán ser obxecto de emenda ou modificación, mentres se axusten ás condicións da lei de emisión.*

*O volume de débeda pública do conxunto das Administracions Públicas en relación co produto interior bruto do Estado non poderá superar o valor de referencia establecido no Tratado de Funcionamento da Unión Europea .*

*4. Os límites de déficit estrutural e de volume da débeda pública so poderán superarse en caso de catástrofes naturais, recesión económica ou situacións de emerxencia extraordinaria que escapen ao control do Estado e prexudiquen considerablemente a situación financeira ou a sustentabilidade económica ou social do Estado, apreciadas pola maioría absoluta dos membros do Congreso dos Deputados.*

*5. Unha lei orgánica desenvolverá os principios a que se refire este artigo, así como a participación, nos procedementos respectivos, dos órganos de coordinación institucional entre as Administracions Públicas en materia de política fiscal e financeira. En todo caso, regulará:*

*a) A distribución dos límites de déficit e de débeda entre as distintas Administracions Públicas, os supostos excepcionais de superación dos mesmos e a forma e prazo de corrección das desviacións que sobre un e outro puideran producirse.*

*b) A metodoloxía e o procedemento para o cálculo do déficit estrutural.*



*c) A responsabilidade de cada Administración Pública en caso de incumprimento dos obxectivos de estabilidade orzamentaria.*

*6. As Comunidades Autónomas, de acordo cos seus respectivos Estatutos e dentro dos límites a que se refire este artigo, adoptarán as disposicións que procedan para a aplicación efectiva do principio de estabilidade nas súas normas e decisións orzamentarias.”*

A Lei da Comunidade Autónoma de Galicia 2/2011, do 16 de xuño, de disciplina orzamentaria e sustentabilidade financeira, elaborada baixo a cobertura dos títulos competenciais recoñecidos nos artigos 27.1 e 30.1 do Estatuto de Autonomía de Galicia e con respecto á lexislación básica ditada polo Estado en materia de estabilidade orzamentaria, establece a política orzamentaria dos axentes aos que lles é aplicable (entre os que se atopa a Administración Xeral da Comunidade Autónoma de Galicia, os seus organismos autónomos e axencias públicas autonómicas), co fin de garantir a estabilidade orzamentaria e a sustentabilidade financeira ao longo do ciclo económico.

Os artigos 3 e 4 desta Lei dispoñen o seguinte:

*“Artigo 3. Principio de sustentabilidade financeira.*

*1. As actuacións dos axentes incluídos no ámbito de aplicación desta lei garantirán a sustentabilidade financeira das súas finanzas ao longo do ciclo económico.*

*2. Entenderase por sustentabilidade financeira, para os efectos desta lei, a capacidade para financiar compromisos de gasto presentes e futuros sen incorrer nun déficit ou endebedamento público excesivo consonte as normas de estabilidade orzamentaria e os compromisos do Pacto de estabilidade e crecemento no ámbito da Unión Europea.*

*Artigo 4. Principio de estabilidade orzamentaria.*

*1. A política orzamentaria dos axentes incluídos no ámbito de aplicación desta lei supeditarase ao cumprimento estrito do obxectivo de estabilidade orzamentaria fixado para a Comunidade Autónoma de Galicia, definido en termos de capacidade ou necesidade de financiamento e expresado en porcentaxe do produto interior bruto rexional a prezos de mercado.”*

Na Lei orgánica 2/2012, do 27 de abril, de Estabilidade Orzamentaria e Sustentabilidade Financeira establécense os principios reitores que vinculan a todos os poderes públicos (nos que se inclúe a Comunidade Autónoma de Galicia) aos que deberá adecuarse a política orzamentaria do sector público orientada á estabilidade orzamentaria e a sustentabilidade financeira, como garantía do crecemento económico sostido e a creación de emprego, en desenvolvemento do artigo 135 da Constitución Española, e no marco da normativa europea.

Os artigos 3 e 4 desta lei dispoñen o seguinte:

*“Artigo 3 Principio de estabilidade orzamentaria*

1. A elaboración, aprobación e execución dos Orzamentos e demais actuacións que afecten aos gastos ou ingresos dos distintos suxeitos comprendidos no ámbito de aplicación desta Lei realizarase nun marco de estabilidade orzamentaria, coherente coa normativa europea.

2. Entenderase por estabilidade orzamentaria das Administracións Públicas a situación de equilibrio ou superávit estrutural.

3. En relación cos suxeitos aos que se refire o artigo 2.2 desta Lei entenderase por estabilidade orzamentaria a posición de equilibrio financeiro.

#### Artigo 4 Principio de sustentabilidade financeira

1. As actuacións das Administracións Públicas e demais suxeitos comprendidos no ámbito de aplicación desta Lei estarán suxeitas ao principio de sustentabilidade financeira.

2. Entenderase por sustentabilidade financeira a capacidade para financiar compromisos de gasto presentes e futuros dentro dos límites de déficit, débeda pública e morosidade de débeda comercial conforme ao establecido nesta Lei, a normativa sobre morosidade e na normativa europea.”

A Lei 14/2013, do 26 de decembro, de racionalización do sector público autonómico fixa no seu artigo 19 como un dos obxectivos da contratación pública autonómica a estabilidade orzamentaria e o control do gasto.

Sendo, polo tanto, a estabilidade orzamentaria e a sustentabilidade financeira dous principios aos que necesariamente debe suxeitarse a súa actuación a Comunidade Autónoma Galega, resulta procedente que esta, a través das súas leis anuais de orzamentos ou doutras leis ordinarias, axuste a súa política orzamentaria a todos os principios de obrigado cumprimento segundo queda exposto.

O Proxecto de lei de medidas fiscais e administrativas, tal e como se sinala na súa exposición de motivos, ven a completar a aplicación dos orzamentos da Comunidade Autónoma mediante a adopción dunha serie de medidas, entre as que se atopa na súa disposición adicional quinta a articulación dos citados principios no réxime contractual da concesión de obra pública da Autovía da Costa da Morte, concretando as razóns de interese xeral que determinan a alteración desa contratación administrativa para reducir os compromisos de gasto que derivan dela.

Neste sentido e dada a necesidade de dar cumprimento aos principios de estabilidade orzamentaria e sustentabilidade financeira a que fai referencia a citada normativa, consideramos axeitado que poida plasmarse nesa Lei de medidas fiscais e administrativas a inexecución dunha parte dun contrato administrativo de concesión de obra pública, sobre a base de razóns de interese xeral, sen ben non se considera necesario precisar o concreto tipo de procedemento que debe tramitar a Administración, como máis adiante explicaremos.

3ª.-En materia de contratación pública, o artigo 149.1.18 da Constitución Española atribúelle ao Estado a competencia exclusiva para ditar “a lexislación básica sobre contratos e concesións administrativas”. En termos da STC 141/1993, do 22 de abril, “a normativa básica en materia de contratación administrativa ten principalmente por obxecto, aparte doutros fins de interese xeral, proporcionar as garantías de publicidade, igualdade, libre concorrència e seguridade xurídica que aseguren aos cidadáns un tratamento común por parte de todas as Administracións Públicas” (no mesmo sentido SSTC 331/1993, do 12 do novembro e 162/2009 do 29 do xuño).

Recentemente, o Tribunal Constitucional (STC 56/2014) estimou unha cuestión de inconstitucionalidade declarando inconstitucional e nulo o artigo 44 da Lei 10/2010, do 23 de decembro, do Parlamento de Cantabria por invadir a competencia exclusiva do Estado para establecer a lexislación básica en materia de contratos administrativos, fundamentando o carácter básico da materia analizada, “... tanto por regular un aspecto nuclear da contratación administrativa como pola súa conexión co principio de estabilidade orzamentaria, que informa e preside todas as políticas públicas con impacto no gasto e, no que aquí interesa, nos orzamentos das Comunidades Autónomas (artigo 21.2 da Lei Orgánica de financiación das Comunidades Autónomas)”.

4.ª.- A argumentación que refire o Grupo Parlamentario Socialista no seu escrito cabe poñela en relación co concepto das leis autoaplicativas, é dicir, aquelas leis que non requiren do ditado de actos administrativos de aplicación, polo que os titulares de dereitos e intereses lexítimos carecen dun recurso directo ante o órgano competente da orde xurisdiccional contencioso-administrativa.

Ao respecto deste tipo de leis, o Tribunal Constitucional ten sinalado (SSTC 166/1986, 129/2013), que as leis singulares,- as ditadas en atención a un suposto de feito concreto e singular, que esgotan o seu contido e eficacia na adopción e execución da medida tomada polo lexislador ante ese suposto de feito, illado na Lei singular e non comunicable con ningún outro- non son, por ese mero feito, inconstitucionais pois, por unha parte, o concepto de lei presente na Constitución Española non impide a existencia de leis singulares cuxo contido material sexa, en todo ou en parte, actividade executiva ou de administración, e , por outra parte, a Constitución española non contén, no seu artigo 97, unha reserva de Administración, polo que procede falar, agás en reservas materiais de lei ou en actividades de pura execución, dunha certa funxibilidade entre o contido das decisións propias de cada unha de ditas funcións.

Non obstante, o Tribunal Constitucional entende que as leis singulares non constitúen un exercicio normal da potestade lexislativa, polo que están suxeitas a unha serie de límites contidos na propia Constitución:

a) que a lei singular responda a unha situación excepcional igualmente singular,

b) que a lei singular estea circunscrita a aqueles casos excepcionais que, pola súa extraordinaria transcendencia e complexidade, non son remediábeis polos instrumentos normais de que dispón a Administración, constringida a actuar con suxeición ao principio de legalidade, nin polos instrumentos normativos ordinarios, facéndose por iso necesario que o lexislador interveña singularmente, co obxecto exclusivo de arbitrar unha solución adecuada a unha situación similar,



c) que a lei singular non pode condicionar ou impedir o exercicio de dereitos fundamentais, que son materia reservada a leis xerais.

De acordo con esta doutrina constitucional e tendo en conta, segundo quedou exposto na consideración anterior, que o Estado ten competencia exclusiva para ditar a lexislación básica sobre contratos e concesións administrativas, cabe cuestionar a corrección formal da regulación mediante lei autonómica do réxime xurídico da resolución de contratos administrativos. Coa aprobación dunha disposición deste tipo, se estaría por unha parte, excluindo a actividade que debe realizar a Administración ao abeiro do establecido nesa lexislación básica e, por outra, impedindo realizar o control que lle corresponde aos órganos xudiciais da orde xurisdiccional contencioso-administrativa, coa conseguinte vulneración dos dereitos dos interesados, que se verían privados da preceptiva tramitación dun procedemento contradictorio a través do cal poidan facer valer os seus intereses antes da adopción dunha decisión definitiva, e dos pertinentes recursos directos.

Co obxecto de evitar interpretacións contrarias á Constitución da disposición adicional quinta do proxecto de lei de medidas fiscais e administrativas e en aras da utilización dunha axeitada técnica xurídica normativa, consideramos procedente modificar a súa redacción técnica para clarificar o seu contido e eliminar calquera tipo de dúbida que puidera facer pensar que se está ante unha lei autoaplicativa, do xeito que se detalla seguidamente.

## CONCLUSIÓNS

**1ª.-** A Comunidade Autónoma de Galicia ten a obriga de adecuar a súa política orzamentaria aos principios de estabilidade orzamentaria e sustentabilidade financeira (artigo 135 da Constitución; artigos 3 e 4 da Lei Orgánica 2/2012, do 27 de abril, de estabilidade orzamentaria e sustentabilidade financeira; artigos 3 e 4 da Lei da Comunidade Autónoma de Galicia 2/2011, do 16 de xuño, de disciplina orzamentaria e sustentabilidade financeira).

**2ª.-** O Proxecto de lei de medidas fiscais e administrativas é un instrumento idóneo para articular normativamente os principios de estabilidade orzamentaria e sustentabilidade financeira no réxime contractual da Xunta de Galicia.

**3ª.-** A disposición adicional quinta do Proxecto de lei de medidas fiscais e administrativas non é unha lei autoaplicativa, toda vez que o expediente administrativo derivado da inexecución das obras deberá ser tramitado polo correspondente órgano de contratación da Xunta de Galicia, segundo o procedemento establecido na lexislación básica do Estado en materia de contratación do sector público que lle resulta aplicable.

Os titulares de dereitos e intereses lexítimos que puideran resultar afectados ou que se teñan visto prexudicados polas concretas decisións que se adopten, disporán dos medios de defensa establecidos na lexislación vixente, podendo acudir á orde xurisdiccional contencioso-administrativa, o cal cómpre explicitalo na redacción do precepto legal.

4ª.- Non obstante o anterior, para evitar interpretacións contrarias á finalidade da referida disposición adicional quinta, estimamos conveniente que, no suposto de que o lexislador decida o mantemento desa disposición, se modifique a súa redacción e se elimine a referencia ao tipo de procedemento administrativo o cal deberá ser iniciado polo órgano de contratación, logo da entrada en vigor desa disposición legal.

Unha emenda técnica proposta coas finalidades exclusivas de respectar a interpretación conforme á Constitución española, podería ter o seguinte contido:

**“Quinta.- Articulación dos principios de estabilidade orzamentaria e sustentabilidade financeira no réxime contractual da concesión de obra pública da Autovía da Costa da Morte.**

1. Declárase de interese xeral a inexecución da construción das obras do desdoblamento entre os enlaces de Baio norte-Santa Irene e da autovía entre os enlaces de Santa Irene e Berdoias, incluída na contratación administrativa da Xunta de Galicia de concesión de obra pública da Autovía da Costa da Morte, co obxecto de reducir o volume de compromisos de gasto da Xunta de Galicia para dar cumprimento aos principios de estabilidade orzamentaria e sustentabilidade financeira.
2. Para tal efecto, a Axencia Galega de Infraestruturas iniciará o expediente administrativo oportuno, ao abeiro do establecido na lexislación aplicable en materia de contratación administrativa do sector público.
3. Sen prexuízo do establecido na normativa básica do Estado en materia de contratación do sector público, o plan económico-financiero da concesión deberá, de selo caso, adaptarse para restablecer o equilibrio económico da concesión e recoller, mediante os oportunos axustes, os efectos derivados da diminución dos custos das obras, de explotación, financeiros e outros para o concesionario. A estes efectos, a retribución económica prevista no indicado plan en concepto de canon de dispoñibilidade integrará, como compensación ao concesionario por todos os conceptos derivados da presente disposición, o importe das inversións xa realizadas por razón da expropiación de terreos e execución das obras de construción nas actuacións.
4. Nos procedementos administrativos derivados da aplicación desta disposición respectaranse as garantías constitucionais previstas no artigo 24 da Constitución española.”

Santiago de Compostela, 19 de novembro de 2014.

Polos Servizos Xurídicos

