

STC 157/2011, DE 18 DE OCTUBRE, SSTC 195, 196, 199/2011, DE 13 DE DICIEMBRE Y STC 203/2011, DE 14 DE DICIEMBRE: LA REFORMA DEL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN REFUERZA LA COMPETENCIA DEL ESTADO PARA IMPONER LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

IGNACIO GARCÍA VITORIA
Universidad Complutense de Madrid

INTRODUCCIÓN

En esta crónica se analizan una parte de las Sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional entre octubre y diciembre de 2011 que resuelven los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la *Ley 18/2001, de 12 de diciembre*, general de estabilidad presupuestaria. Nos centraremos en la *STC 157/2011*, de 18 de octubre, las *SSTC 195, 196, 199/2011*, de 13 de diciembre y la *STC 203/2011*, de 14 de diciembre. Los recursos fueron interpuestos por algunos ejecutivos autonómicos –el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias (*STC 157/2011*), el Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña (*STC 195/2011*), el Gobierno de Aragón (*STC 196/2011*), el Presidente de las Cortes de Castilla-La Mancha (*STC 203/2011*)– y por diputados del Grupo Socialista (*STC 199/2011*)¹.

I. DOCTRINA DEL TRIBUNAL

El Tribunal Constitucional corrobora –siguiendo a la *STC 134/2011*– la competencia del Estado para establecer el principio de estabilidad presupuestaria, que que-

¹ Las Sentencias comentadas forman parte de una serie que se inicia con la *STC 134/2011*, de 20 de julio. Mientras en las Sentencias incluidas en esta crónica se examina la constitucionalidad de la *Ley 18/2001*, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria, en otro grupo de Sentencias complementario, que será analizado en otra crónica, se analiza la constitucionalidad de la *Ley Orgánica 5/2001*, de 13 de diciembre, complementaria a la *Ley general de estabilidad presupuestaria*. Son las *SSTC 185* (recurso del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias), *186* (recurso del Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña), *187* (recurso del Presidente de las Cortes de Castilla-La Mancha), *188* (recurso del Gobierno de Aragón) y *189/2011*, de 23 de noviembre (recurso de diputados del Grupo Socialista). Completan el conjunto de Sentencias que ha dictado el Tribunal Constitucional en esta materia las *SSTC 197* (recurso de las Cortes de Aragón en relación con la *Ley 18/2001*) y *198/2011*, de 13 de diciembre (recurso del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura frente a la *Ley 18/2001* y la *Ley Orgánica 5/2001*), que son también objeto de una crónica independiente.



STC 157/2011, de 18 de octubre, SSTC 195, 196, 199/2011, de 13 de diciembre y STC 203/2011, de 14 de diciembre...

Ignacio García Vitoria

daría además reforzada por la reforma constitucional del art. 135 CE. Las Sentencias desestiman completamente los recursos interpuestos contra la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria, y confirman la constitucionalidad de todos los preceptos impugnados. Las Sentencias consideran que esta Ley no vulneraba la autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas y de las entidades locales ni alteraba la división constitucional de atribuciones entre el Gobierno y las Cortes Generales.

En las Sentencias se repiten cuestiones resueltas en otras anteriores. Así, por ejemplo, la STC 196/2011 vuelve a pronunciarse sobre la posibilidad de que el Estado repercuta sobre las Comunidades Autónomas la responsabilidad financiera que pudiera generarse como consecuencia del incumplimiento de los compromisos adquiridos por España ante la Unión Europea en materia de estabilidad presupuestaria. Un tema que ya había sido objeto de la STC 188/2011.

Entre las cuestiones nuevas cabe destacar que la STC 196/2011 dictamina que la integración de las cuentas del sistema de seguridad social en la determinación del objetivo de estabilidad presupuestaria para el Estado responde a una finalidad razonable. También el análisis que se hace en la STC 199/2011 sobre los efectos del principio de estabilidad presupuestaria en las facultades que el art. 134 CE atribuye al Gobierno y a las Cortes Generales.

II. ANTECEDENTES JURISPRUDENCIALES

Todas las Sentencias incluidas en esta crónica se basan en la STC 134/2011, de 20 de julio, en la que se desestimó el recurso de inconstitucionalidad presentado por el Parlamento de Cataluña contra diversos preceptos de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria y de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley general de estabilidad presupuestaria. El Tribunal Constitucional estableció en esta primera Sentencia que la fijación de límites generales al endeudamiento tiene una base competencial adecuada en las reglas 13 (bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica) y 14 (hacienda general) del artículo 149.1 CE. El Tribunal Constitucional sostuvo que el artículo 149.1.13^a CE establece una competencia de dirección general de la economía que se proyecta en los diversos sectores de la misma y también en materia presupuestaria. El Tribunal Constitucional había considerado legítimo anteriormente el establecimiento de límites presupuestarios en materias concretas (la STC 62/2001, de 1 de marzo, respecto de los límites a las retribuciones del personal al servicio del sector público). La novedad en la STC 134/2011 está en que se considera constitucionalmente legítimo que el Estado acuerde topes generales. La Sentencia afirmó que el establecimiento por ley estatal de un principio de estabilidad presupuestaria no vulnera la autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas. La imposición de límites máximos de endeudamiento por parte del Estado encuentra su fundamento en el límite a la autonomía financiera que establece el principio de coordinación con la Hacienda estatal (art. 156.1 CE).



III. SUPUESTO DE HECHO

Las Sentencias comentadas corresponden a cinco recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la *Ley 18/2001, de 12 de diciembre*, general de estabilidad presupuestaria. Los recursos fueron interpuestos, como ya señalamos en la introducción, por algunos ejecutivos autonómicos –el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias (R.I. 1454-2002, resuelto en la STC 157/2011), el Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña (R.I. 1460-2002, resuelto en la STC 195/2011), el Gobierno de Aragón (R.I. 1467-2002, resuelto en la STC 196/2011), el Presidente de las Cortes de Castilla-La Mancha (R.I. 1463-2002, resuelto en la STC 203/2011)– y por sesenta y dos Diputados del Grupo Socialista (R.I. 1505-2002, resuelto en la STC 199/2011).

Los problemas que se plantean en los diferentes recursos pueden ordenarse en torno a los siguientes temas:

1. *La competencia del legislador estatal para imponer el principio de estabilidad presupuestaria.* La impugnación principal, que se incluyó en todos los recursos, fue la del art. 3.2, que definía la estabilidad presupuestaria como «la situación de equilibrio o de superávit, computada en términos de capacidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, y en las condiciones establecidas para cada una de las Administraciones públicas». Las Comunidades Autónomas recurrentes argumentaban que el precepto suponía una invasión de las competencias autonómicas en materia económica y una merma de la autonomía política.

Se impugnaron, conjuntamente con el art. 3.2, una serie de preceptos directamente conectados con la construcción de este principio de estabilidad:

- Los arts. 2.2 y 3.3, que imponían el equilibrio financiero a las entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles y demás entes de derecho público dependientes de las Comunidades Autónomas (STC 196/2011).
- El art. 6.2, que establecía que las disposiciones y actos de los poderes públicos debían «supeditarse de forma estricta al cumplimiento de las exigencias del principio de estabilidad presupuestaria» (SSTC 157/2011 y 196/2011).
- El art. 7.1, que imponía a las distintas Administraciones la obligación de «establecer en sus normas reguladoras en materia presupuestaria los instrumentos y procedimientos necesarios para adecuarlas al objetivo de cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria» (STC 157/2011, 196/2011 y 203/2011).
- El art. 7.3, que para las situaciones excepcionales de déficit presupuestario exigía una justificación y la formulación de un plan económico-financiero de saneamiento (STC 157/2011 y 203/2011).
- El art. 8.1, que regulaba el procedimiento para el establecimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria. Para el recurrente, las Cortes de Castilla-La Man-



STC 157/2011, de 18 de octubre, SSTC 195, 196, 199/2011, de 13 de diciembre y STC 203/2011, de 14 de diciembre...

Ignacio García Vitoria

cha, la preservación de la autonomía financiera hubiese requerido una presencia más intensa de las Comunidades Autónomas en la asignación por parte del Gobierno del objetivo de estabilidad presupuestaria a los diversos integrantes del sector público (STC 203/2011).

- El art. 8.3, que atribuía al Consejo de Política Fiscal y Financiera la facultad de emitir un dictamen dentro del procedimiento de establecimiento del objetivo de estabilidad (STC 196/2011).

También fue objeto de uno de los recursos la *disposición final segunda*, en la que se recogían los títulos competenciales del Estado en los que se fundamentaba la Ley 18/2001. El Gobierno de la Generalitat de Cataluña consideraba que esta cláusula vulneraba la seguridad jurídica (art. 9.3) al remitirse «de forma amontonada y sin ningún tipo de precisión» a cuatro títulos competenciales sustancialmente distintos –apartados 11, 13, 14 y 18 del art. 149.1 CE– (STC 195/2011).

Por último, el Gobierno de Aragón recurrió la *disposición final cuarta, en su punto 1*, que facultaba al Gobierno para aprobar *las normas reglamentarias de desarrollo de la Ley*. Consideraba el recurrente que este precepto se oponía a la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la interdicción de controles genéricos e indeterminados sobre el ejercicio de las competencias (STC 196/2011).

2. *La facultad del Estado para repercutir a las Comunidades Autónomas la responsabilidad financiera derivada del incumplimiento del Derecho de la Unión Europea*. Entre los preceptos impugnados en el recurso del Gobierno de Aragón se incluyó el art. 11, en el que se preveía un mecanismo de reparto de la responsabilidad financiera derivada del incumplimiento de los compromisos adquiridos por España ante la Unión Europea en materia de estabilidad presupuestaria (STC 196/2011).

3. *Interdicción de la arbitrariedad y compensación de las cuentas de la Administración del Estado y del sistema de Seguridad Social*. En la STC 196/2011 aparece la impugnación de la *disposición transitoria única* de la Ley 18/2001, que establecía que la «determinación del objetivo de estabilidad presupuestaria en el Estado y el Sistema de Seguridad Social se realizará conjuntamente en tanto no se culmine el proceso de separación de fuentes de este último». La norma vulneraba, a juicio del Gobierno de Aragón, el principio de interdicción de la arbitrariedad consagrado en el art. 9.3 CE. El recurrente alegaba que la norma permitía al Estado liberarse del rigor presupuestario que él mismo imponía a las Comunidades Autónomas, mediante la compensación del déficit de la Administración del Estado con el superávit existente en el sistema de Seguridad Social, logrando en conjunto el objetivo de estabilidad.

4. *Los límites que el principio de equilibrio presupuestario impone a la autonomía de los entes locales*. Otro tema que analiza el Tribunal Constitucional es el de la incidencia del principio de estabilidad en la autonomía financiera de los entes locales.



- En tres de los recursos se impugnaron el *art. 19* y el *apartado segundo de la disposición adicional única* (en la que se modificaba el *art. 146.1* de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales). Estos preceptos obligaban a las entidades locales a ajustar sus presupuestos al objetivo de estabilidad presupuestaria (SSTC 195/2011, 196/2011 y 199/2011).
- En esta misma línea, se impugnó el *art. 22.2*, que obligaba a las entidades locales que superaran el objetivo de estabilidad a remitir al Ministerio de Hacienda un plan económico-financiero para la corrección del desequilibrio (STC 196/2011).
- Fue objeto también de impugnación el *art. 25*, que obligaba a los entes de derecho público dependientes de la administración local que incurrieran en pérdidas a elaborar un informe de gestión, dirigido al Pleno de la Corporación, sobre las causas del desequilibrio y, en su caso, un plan de saneamiento a medio plazo, en el que se debían indicar las medidas correctoras de carácter económico-financiero que se habían de adoptar por sus órganos rectores (STC 196/2011).

5. *Injerencia del Estado en las competencias de las Comunidades Autónomas relacionadas con la tutela financiera de los entes locales.* Los recursos también cuestionan la constitucionalidad del régimen de autorización de operaciones de crédito (*art. 23.2*) y del trámite de audiencia a la Comisión Nacional de Administración Local en el proceso de establecimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria para las entidades locales (*art. 20.2*). Para los recurrentes estos preceptos suponían una injerencia del Estado en las competencias autonómicas en materia de régimen local (SSTC 195/2011, 196/2011 y 199/2011).

6. *División de poderes entre el Gobierno y las Cortes Generales.* Finalmente, en el recurso que presentan los diputados del Grupo Socialista (que da lugar a la STC 199/2011) se impugnó el procedimiento para el establecimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria (*art. 8*) y sus efectos en el proceso o ciclo presupuestario, en el ámbito del sector público estatal (*arts. 12, 13, 15 y 16*). Los recurrentes basaban la inconstitucionalidad de estos preceptos en «la distribución de competencias entre el Gobierno y las Cortes Generales que resulta del *art. 134 CE*». Argumentaban que el principio de estabilidad presupuestaria imponía límites, no previstos en la Constitución, a las facultades del Gobierno y las Cortes de elaboración, examen y aprobación de las leyes de presupuestos.

IV. TIPO DE PROCEDIMIENTO

Todas las Sentencias han sido dictadas por el Pleno en *recursos de inconstitucionalidad*. La *ponencia* de las Sentencias está repartida entre los Magistrados don Javier Delgado Barrio (STC 157/2011), doña Adela Asua Batarrita (STC 195/2011), don Ramón Rodríguez Arribas (STC 196/2011), doña Elisa Pérez Vera (STC 199/2011) y don Pascual Sala Sánchez (STC 203/2011).



STC 157/2011, de 18 de octubre, SSTC 195, 196, 199/2011, de 13 de diciembre y STC 203/2011, de 14 de diciembre...

Ignacio García Vitoria

Desde el punto de vista del procedimiento, cabe destacar que el Tribunal Constitucional ha preferido resolver de forma independiente los quince recursos de inconstitucionalidad relacionados con la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria y con la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley general de estabilidad presupuestaria. En el *ATC 215/2002*, de 29 de octubre, el Pleno del Tribunal *rechazó acumular* los procesos, argumentando que no coincidían los preceptos impugnados en cada uno de los recursos y que existían diferencias significativas en las fundamentaciones de los escritos de interposición.

Asimismo, debemos señalar cómo el Tribunal reitera que la derogación de la Ley 18/2001 por el Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, que aprobó el texto refundido de la Ley general de estabilidad presupuestaria, *no ha extinguido el objeto del proceso*. Las Sentencias analizadas recuerdan, repitiendo lo que ya había dicho la STC134/2011, que la derogación de la norma impugnada no supone la extinción del objeto del proceso cuando a través del recurso de inconstitucionalidad se plantea una controversia sobre el ámbito de las competencias respectivas del Estado y de las Comunidades Autónomas. La discusión acerca de la capacidad del Estado para fijar con carácter general límites a la potestad de gasto de las Comunidades Autónomas subsiste a pesar de la derogación de la norma.

V. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. *Competencia del Estado para establecer límites generales de gasto*. El Tribunal Constitucional confirma en el grupo de Sentencias que estamos comentando la idea, sentada en la STC 134/2011, de que el Estado es competente para imponer el principio de estabilidad presupuestaria.

La principal novedad respecto a la STC 134/2011 es que el Tribunal Constitucional destaca, primero en el fundamento jurídico tercero de la STC 157/2011 y después lo reitera en las siguientes Sentencias, que *el canon de constitucionalidad ha resultado modificado*, entre la interposición del recurso y el momento de su examen, *por la reforma del art. 135 CE*, que ha consagrado el principio de estabilidad presupuestaria como límite a la actuación de todas las Administraciones Públicas. El Tribunal recuerda que, conforme a su doctrina del *ius superveniens*, «en el recurso de inconstitucionalidad no se fiscaliza si el legislador se atuvo o no, en el momento de legislar, a los límites que sobre él pesaban, sino, más bien, si un producto normativo se atempera, en el momento del examen jurisdiccional, a tales límites y condiciones». La Sentencia afirma que el art. 135 CE establece un mandato constitucional que vincula a todos los poderes públicos y «que por tanto, en su sentido principal, queda fuera de la disponibilidad —de la competencia— del Estado y de las Comunidades Autónomas». Añade que la Constitución ha encomendado a la ley orgánica el desarrollo del principio de estabilidad presupuestaria. El Tribunal Constitucional sostiene que esta remisión a la ley orgánica, «obviamente estatal,



corroborar la competencia del Estado en esta materia», que ya había declarado la STC 134/2011, aplicando el art. 149.1 CE, reglas 11 (bases de la ordenación del crédito), 13 (bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica), 14 (hacienda general y deuda del Estado) y 18 (bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas).

La STC 199/2011 rechaza además la alegación de los Diputados del Grupo Socialista de que el legislador ha dictado una norma meramente interpretativa que otorga un único sentido al principio de equilibrio o estabilidad fijado en la Constitución vulnerando la doctrina establecida en la STC 76/1983, de 5 de agosto (caso LOAPA). El Tribunal Constitucional sostiene que la inclusión en la Ley de una definición del concepto de estabilidad presupuestaria no supone que nos encontremos ante una «norma meramente interpretativa» en el sentido de la Sentencia sobre la LOAPA, ni que el legislador estatal se haya situado en la posición propia del poder constituyente, «pues una cosa es que dicho legislador realice, con pretensiones normativas de validez general, una interpretación genérica y abstracta del sistema constitucional y estatutario de distribución de competencias, con pretensiones de vinculación a las Comunidades Autónomas (tarea que, evidentemente, le está vedada), y otra muy distinta que, en el ejercicio de las competencias que la Constitución le atribuye para la ordenación general de la economía, dicho legislador proceda a establecer un objetivo de política económica general»².

Si entramos en la fundamentación que utiliza el Tribunal Constitucional para juzgar los preceptos legales impugnados, veremos cómo las Sentencias se remiten en la mayor parte de su contenido a la doctrina establecida en la STC 134/2011.

- Respecto de la impugnación del art. 3.2 de la Ley 18/2011, que define la estabilidad presupuestaria, el grupo de Sentencias que comentamos repiten que es legítimo que el Estado establezca topes generales de gasto a las Comunidades Autónomas «ex arts. 149.1.13 y 156.1 en conexión con el art. 149.1.14 CE». Se argumenta que «la política presupuestaria es un instrumento de la política económica de especial relevancia, a cuyo través incumbe al Estado garantizar el equilibrio económico general».
- La STC 196/2011 afirma, en relación con los arts. 2.2 y 3.3, que la plena aplicabilidad del principio de estabilidad presupuestaria a los entes de derecho público de las Comunidades Autónomas no quebranta la competencia autonómica en materia de régimen de organización de su autogobierno porque no se pone en cuestión la creación de este tipo de entidades, «sino que tan sólo se determina el marco presupuestario en el que han de ejercer tales entes su actividad».

² Esta argumentación aparece previamente en la STC 189/2011, en la que se desestima el recurso presentado por los Diputados socialistas contra la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley general de estabilidad presupuestaria.



STC 157/2011, de 18 de octubre, SSTC 195, 196, 199/2011, de 13 de diciembre y STC 203/2011, de 14 de diciembre...

Ignacio García Vitoria

- La STC 157/2011 desestima el recurso respecto de otros tres preceptos impugnados (*arts. 6.2, 7.1 y 7.3*), por considerar que han sido impugnados sólo por su conexión con el art. 3.2, sin que el recurso presentado por el Consejo de Gobierno del Principado articule una motivación específica respecto de los mismos. Así pues, la conexión entre el art. 3.2 y los otros tres citados justifica la extensión del rechazo de la inconstitucionalidad del primer precepto a los tres segundos³. La STC 157/2011 amplía un poco la argumentación respecto del último de los preceptos mencionados, el art. 7.3, que para las situaciones excepcionales de déficit presupuestario exige una justificación y la formulación de un plan económico-financiero de saneamiento. Si el Estado está legitimado para establecer el principio de estabilidad presupuestaria, también lo estará –razona la Sentencia– para controlar su cumplimiento e imponer la elaboración por las Comunidades Autónomas un plan económico-financiero de corrección del desequilibrio⁴.
- La STC 203/2011 considera suficiente la intervención de las Comunidades Autónomas en la fijación del objetivo de estabilidad, que se concreta en la emisión de un informe por parte del Consejo de Política Fiscal y Financiera. La Sentencia desestima la impugnación del *art. 8.1*, con el argumento –basado en la STC 134/2011– de que el establecimiento del objetivo de estabilidad es una competencia del Estado.
- La STC 196/2011 señala –citando la STC 134/2011– que la facultad de emitir informes que el *art. 8.3* atribuye al Consejo de Política Fiscal y Financiera en relación con la aplicación efectiva del objetivo de estabilidad presupuestaria «se adecua a las competencias de coordinación y cooperación que son propias de dicho Consejo».
- La STC 195/2011 rechaza que la *disposición final segunda*, en la que se recoge la base jurídica de la Ley 18/2011, vulnere el principio de seguridad jurídica, como argumentaba el Gobierno de la Generalitat, por aludir a cuatro títulos competenciales sustancialmente distintos. El Tribunal Constitucional responde, citando la STC 134/2011, que «procede incardinar los preceptos que examinamos en la materia que resulte más específica de acuerdo con el orden constitucional de competencias». El Tribunal Constitucional explica que la competencia del Estado se apoya de forma principal en los apartados 13 y 14 del art. 149.1 CE, «sin perjuicio de la incidencia complementaria de otras atribuciones competenciales (así, las reglas 11 y 18 del mismo art. 149.1 CE)».
- La STC 196/2011 desestima la impugnación contra la *disposición final cuarta*, que habilita al Gobierno para desarrollar reglamentariamente la Ley, al

³ La STC 196/2011 también desestima la impugnación de los arts. 6.2 y 7.1. En la STC 203/2011 se repite la impugnación contra el art. 7.1.

⁴ En el mismo sentido, la STC 203/2011.



STC 157/2011, de 18 de octubre, SSTC 195, 196, 199/2011, de 13 de diciembre y STC 203/2011, de 14 de diciembre...
Ignacio García Vitoria

considerar que «la verificación de una posible extralimitación competencial por parte del Gobierno habrá que verificarla cuando se dicten las disposiciones reglamentarias».

2. *Competencia del Estado para trasladar a las Comunidades Autónomas la responsabilidad financiera derivada del incumplimiento del Derecho de la Unión Europea.* La STC 196/2011 declara la constitucionalidad del art. 11, admitiendo la posibilidad de que el Estado repercuta sobre las Comunidades Autónomas la responsabilidad financiera que pudiera generarse para el Estado como consecuencia del incumplimiento de los compromisos adquiridos por España ante la Unión Europea en materia de estabilidad presupuestaria⁵. El Tribunal Constitucional cita la STC 148/1998, de 2 de julio (FJ 8), para sostener que corresponde al Estado no sólo establecer los sistemas de coordinación y cooperación que permitan evitar las irregularidades o las carencias en el cumplimiento de la normativa europea, sino también «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»⁶.

3. *La determinación conjunta del objetivo de estabilidad presupuestaria en el Estado y en el Sistema de Seguridad Social posee una finalidad razonable.* La STC 196/2011 rechaza que la *disposición transitoria única* sea arbitraria, como había denunciado el Gobierno de Aragón. El Tribunal Constitucional parte de un principio de deferencia hacia el legislador y señala que una ley será arbitraria cuando establezca una discriminación o cuando carezca de toda justificación. La Sentencia señala que la regla que establece la disposición transitoria tiene una finalidad razonable, que consiste en que «el sistema de Seguridad Social también se financia con recursos del Estado y mientras no exista separación de fuentes no es arbitrario que el objetivo de estabilidad se determine teniendo en cuenta a ambos».

4. *La imposición del principio de estabilidad presupuestaria a las entidades locales no quebranta la autonomía local.* El Tribunal Constitucional reproduce los fundamentos jurídicos de la STC 134/2011 en los que se sostiene que la Ley del Estado de estabilidad presupuestaria no quebranta la autonomía política de las entidades locales «porque dichos preceptos no ponen en cuestión el establecimiento de las políticas locales (...), sino que tan sólo fijan el marco presupuestario en el que han de ejercerse dichas políticas», ni tampoco vulnera su suficiencia financiera, «pues en nada interfieren en los recursos que el Estado debe poner a su disposición mediante la participación de dichos entes en los tributos estatales».

⁵ Este tema aparece previamente en la STC 188/2011, en la que se desestima el recurso presentado por el Gobierno de Aragón contra la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley general de estabilidad presupuestaria.

⁶ La STC 196/2011 también identifica como precedentes las SSTC 79/1992, de 28 de mayo, FJ 5; y 96/2002, de 25 de abril, FJ 10.



- Con este argumento, se desestima en la STC 195/2011 la impugnación contra el *art. 19* y el *apartado segundo de la disposición adicional única* (que modifica el *art. 146.1* de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales), en los que se obligaba a las entidades locales a ajustar sus presupuestos al objetivo de estabilidad. Argumentos similares se utilizan en las SSTC 196/2011 y 199/2011.
- La STC 196/2011 declara constitucional el *art. 22.2* que atribuye al Ministerio de Hacienda la responsabilidad del seguimiento de las actuaciones de las entidades locales encaminadas a la corrección del desequilibrio financiero. Se argumenta, citando de nuevo la STC 134/2011, que la intervención del Ministerio de Hacienda es «manifestación del principio de coordinación de la competencia estatal, coordinación que (...) puede conllevar una actuación de vigilancia o seguimiento, sin que ello suponga la sustitución por el Estado del ente local afectado».
- La STC 196/2011 se salta en su argumentación el análisis específico del *art. 25*, que obliga a los entes de derecho público dependientes de la administración local que incurran en pérdidas a entregar un informe de gestión al Pleno de la Corporación.

5. *La Ley no invade las competencias autonómicas en materia de régimen local.* El Tribunal Constitucional considera que la Ley 18/2001 no invade las competencias de las Comunidades Autónomas relacionadas con la tutela financiera de los entes locales.

- La STC 195/2011 confirma la constitucionalidad del *art. 20.2*, en el que se disponía que el objetivo de estabilidad presupuestaria para las entidades locales requería informe previo de la Comisión Nacional de Administración Local. La Sentencia, remitiéndose una vez más a la STC 134/2011, afirma que la audiencia a la Comisión Nacional de Administración Local exclusivamente atiende a razones de eficacia y operatividad en el ejercicio por el Estado de su propia competencia y no menoscaba la competencia autonómica de tutela de los entes locales». En el mismo sentido, se pronuncian las STC 196/2011 y 199/2011.
- Las SSTC 195/2011, 196/2011 y 199/2011 también desestiman la impugnación del *art. 23.2* (igual que ya había hecho la STC 134/2011). El precepto regulaba la autorización para realizar operaciones de crédito y emitir deuda en el caso de las Entidades Locales que hubieran incumplido el objetivo de estabilidad. La norma condicionaba la autorización de estas operaciones al cumplimiento de las medidas contenidas en el plan económico-financiero y a la desaparición en tres ejercicios presupuestarios de la situación de desequilibrio. El Tribunal Constitucional considera que la norma no menoscaba las competencias autonómicas con el argumento de que el *art. 23.2* «no prejuzga la autoridad competente para otorgar la autorización de las operaciones de crédito, sino que tan sólo condiciona dicha autorización a que



desaparezca la situación de desequilibrio presupuestario de acuerdo con lo previsto en el plan económico-financiero».

6. *El principio de equilibrio presupuestario no altera la división constitucional de atribuciones entre el Gobierno y las Cortes Generales.* La STC 199/2011 analiza la Ley 18/2001 desde la perspectiva de la distribución horizontal del poder que se establece en el art. 134 CE. El recurso presentado por los Diputados socialistas afirmaba que la Ley alteraba las competencias constitucionales del Gobierno y de las Cortes Generales en materia presupuestaria. Las del Gobierno, al obligarle a acomodarse al objetivo de estabilidad cuando elabora los presupuestos y las de las Cortes, al pretender que queden éstas vinculadas por tal objetivo de estabilidad cuando ejercen su potestad legislativa.

El Tribunal Constitucional responde que «ciertamente el establecimiento de un objetivo de estabilidad presupuestaria tiene importantes efectos en todas las fases del ciclo presupuestario, pudiéndose incluso considerarse que añade una fase previa, la de fijar el objetivo de estabilidad presupuestaria. Sin embargo, tales efectos no pueden ser considerados inconstitucionales, ni antes ni después de la reforma del art. 135 CE». El Gobierno no pierde su facultad para elaborar el presupuesto, que debe ejercerse en los términos que fijan las leyes y ahora el art. 135 CE. La Sentencia compara la vinculación del Gobierno a la Ley de estabilidad con el sometimiento a la Ley general presupuestaria, para explicar que el condicionamiento por normas legales de la facultad de elaboración del presupuesto resulta una característica ordinaria del sistema. Además se destaca el importante papel que se reserva al Gobierno en la fijación del objetivo de estabilidad para relativizar la pérdida de capacidad de decisión por parte de este órgano.

En lo que se refiere a las Cortes Generales, la Sentencia explica que la fijación del principio de estabilidad prevista por la Ley 18/2001 no les vincularía jurídicamente, con anterioridad a la reforma del art. 135 CE, al conservar su plena capacidad legislativa para modificar o derogar la Ley, además de poder ejercer el control parlamentario sobre el Gobierno mediante el examen del objetivo de estabilidad. La Sentencia añade como *obiter dicta* una reflexión sobre los cambios que se producen tras la reforma del art. 135 CE. Se afirma que «ahora la elaboración, adopción y ejecución de los presupuestos además de quedar sometido a las prescripciones del art. 134 CE queda sometida a aquellas establecidas en el art. 135 CE, que vincula a todos los poderes públicos». A partir de la entrada en vigor de la reforma constitucional y de la ley orgánica de desarrollo, «las Cortes Generales habrán de atenerse, al elaborar los presupuestos (*sic*, creemos que debería decir examinar, enmendar o aprobar), a los términos allí establecidos, sin perjuicio de que esas mismas Cortes siempre tengan la capacidad de modificar aquella ley orgánica a través del procedimiento establecido en el art. 81 CE».



VI. COMENTARIO CRÍTICO

Las Sentencias referidas en esta crónica carecen de doctrina novedosa respecto a la competencia del Estado para establecer el principio de estabilidad presupuestaria, reproduciendo en su mayor parte los fundamentos jurídicos de la STC 134/2011. La adición principal que se introduce respecto de la argumentación de la STC 134/2011 es la referencia a la reforma del artículo 135 CE, en el que se produce la «consagración constitucional» —exposición de motivos de la Reforma— del «principio de estabilidad presupuestaria». Este precepto establece, de acuerdo con la STC 157/2011, el «nuevo canon de constitucionalidad» al que debe atenerse el examen jurisdiccional de la legislación. En esta Sentencia se destaca que el nuevo precepto constitucional encomienda al legislador estatal, mediante ley orgánica, el desarrollo del principio de estabilidad presupuestaria, por lo que la nueva redacción del art. 135 CE reforzaría la competencia estatal para dictar las normas controvertidas.

En nuestra opinión, no debería concluirse que cambia el título competencial que constituye la base jurídica para la legislación del Estado en materia de estabilidad presupuestaria. El art. 135.5 CE, en el que se establece la reserva de Ley Orgánica, no creemos que sea un título de atribución de competencias, sino una cláusula sobre el tipo de norma que debe regular la materia. Nos parece que las facultades de las que es titular el Estado para establecer y hacer cumplir el objetivo de estabilidad presupuestaria siguen estando delimitadas por los diversos apartados del artículo 149.1 CE (en especial los previstos en las reglas 13^a y 14^a), que deben servir como criterio para interpretar el alcance de la reserva de Ley Orgánica⁷. No consideramos que sea correcta la técnica elegida por el legislador en la disposición final primera de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. En esta disposición, bajo el rótulo de «Título competencial», se afirma que «la presente Ley Orgánica se aprueba en desarrollo del artículo 135 de la Constitución».

VII. RELEVANCIA JURÍDICA

La relevancia de las Sentencias comentadas disminuye como consecuencia de dos factores: la continua reiteración de la jurisprudencia anterior, sobre la que se ha insistido a lo largo de toda la crónica, y la falta de vigencia de la norma que constituye su objeto. Recuérdese que la Ley 18/2001 fue derogada por el Real Decreto

⁷ El TC ha recordado que la técnica de la reserva de ley tiene una naturaleza distinta de la que poseen las reglas de atribución de competencia. Por esta razón, ha sostenido que la reserva de ley orgánica del art. 81.1 CE no contiene, en puridad, ningún título competencial habilitante a favor del Estado. Así lo señaló en la STC 137/1986, de 6 de noviembre (caso Instituto Vasco de Ikastolas) y —con algunos matices— en la STC 173/1998, de 23 de julio (caso Ley Vasca de Asociaciones).



STC 157/2011, de 18 de octubre, SSTC 195, 196, 199/2011, de 13 de diciembre y STC 203/2011, de 14 de diciembre...

Ignacio García Vitoria

Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, que a su vez ha dejado de estar vigente tras la entrada en vigor de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. La regulación de los límites al déficit y el endeudamiento que contiene la Ley Orgánica vigente, y el alcance de las facultades de coordinación y control que se atribuyen al Gobierno, difieren notablemente respecto de la Ley de 2001.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

Se dio una primera noticia de las sentencias comentadas en estas páginas en la crónica coordinada por Javier GARCÍA ROCA y Pablo SANTOLAYA MACHETTI: «Justicia Constitucional: Procesos y Competencias», *Justicia administrativa: Revista de derecho administrativo*, núm. 55, 2012 (en el número anterior se resumió la STC 134/2011). También en Juan Luis REQUEJO PAGÉS, Juan Carlos DUQUE VILLANUEVA, Enric FOSSAS ESPADALER y Carlos ORTEGA CARBALLO: «Doctrina del Tribunal Constitucional durante el segundo cuatrimestre de 2011», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 94, 2012, pp. 311-312.

Un comentario más amplio de estas sentencias, aunque principalmente se ocupa de la STC 134/2011, puede leerse en Miguel ESPARZA OROZ: «La jurisprudencia constitucional sobre la legislación de estabilidad presupuestaria», *Revista jurídica de Navarra*, núm. 52, 2011, pp. 203-232.

