

SSTC 185, 186, 187, 188 Y 189/2011, DE 23 DE NOVIEMBRE: JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE «ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA»¹

ROSA M^a FERNÁNDEZ RIVEIRA
Universidad Complutense de Madrid

I. INTRODUCCIÓN

Las sentencias que se van a estudiar forman un grupo numeroso de fallos que durante el año 2011 se han pronunciado con motivo de la «estabilidad presupuestaria» y su regulación normativa: SSTC 185, 186, 187, 188 y 189/2011, de 23 de noviembre.

Este «corpus doctrinal» se apoya, fundamentalmente, en dos sentencias que son la 134/2011, de 20 de julio y la 157/2011, de 18 de octubre del mismo año, en las que se resuelven dos recursos de inconstitucionalidad frente a: diversos preceptos de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre (Ley General de Estabilidad presupuestaria) y, otros tantos, de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, (complementaria a la Ley General de Estabilidad presupuestaria). Y aunque tales fallos no son directamente el objeto de estas páginas, son apoyo jurídico fundamental del TC en las sentencias que sí nos ocupan. Entre esos dos fallos hay, entre otras, una diferencia

¹ En el ánimo de aclarar al lector el análisis que abordan estas páginas, nos encontramos con un gran volumen de sentencias que pronuncia el Tribunal Constitucional frente a recursos interpuestos desde las Comunidades Autónomas que cuestionan la constitucionalidad de diversos preceptos de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, Ley General de Estabilidad Presupuestaria (LEP) y de la Ley orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la anterior (LOCEP). La primera sentencia es la 134/2011, de 20 de julio que responde a un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento de Cataluña; la STC 157/2011, de 18 de octubre y 185/2011, de 23 de noviembre (ambas interpuestas por el mismo órgano, el Consejo ejecutivo del Principado de Asturias y contra la LEP y la LOCEP respectivamente); seguidamente la STC 187/2011, de 23 de noviembre y 203/2011, de 14 de diciembre (también con el mismo órgano recurrente: las Cortes de Castilla-La Mancha, curiosamente aquí primero contra la LOCEP y después contra la LEP); la 188/2011, de 23 de noviembre y 196/2011 (recursos de inconstitucionalidad del órgano ejecutivo de la Comunidad Autónoma de Aragón contra la LOCEP y la LEP); 189/2011, de 23 de noviembre y 199/2011, de 13 de diciembre (recursos de inconstitucionalidad de más de 50 diputados del Grupo Parlamentario socialista en el Congreso de los diputados, contra la LOCEP y la LEP, respectivamente); 197/2011, de 13 de diciembre (recuso de inconstitucionalidad contra las dos leyes interpuesto por el parlamento de Aragón) y 198/2011, de 13 de diciembre (recurso de inconstitucionalidad del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura también contra las dos leyes). A pesar de que sólo se analizan las cinco sentencias de 23 de noviembre resulta imposible «aislarlas» de todo este conglomerado interpretativo de nuestro máximo intérprete.



importante: el segundo pronunciamiento surge cuando ya está en vigor la reforma del artículo 135 de la Constitución española (*BOE núm. 233, martes 27 de septiembre de 2011, págs. 101931-101933*). Reforma de nuestra Carta Magna, no exenta de gran crítica doctrinal², que otorga rango constitucional al principio de estabilidad presupuestaria³.

Los cinco pronunciamientos de 23 de noviembre, son todos previos a la vigente Ley orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera 2/2012, de 27 de abril (*BOE, núm. 103, lunes 30 de abril de 2012, págs. 32653-32674*). Esta reciente Ley orgánica deroga el Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, Real Decreto 2/2007, de 28 de diciembre (TRLGEP), y la Ley orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley General de Estabilidad presupuestaria (que fue modificada por la Ley orgánica 3/2006, de 26 de mayo y por la Ley 15/2006, de 26 de mayo).

Resulta una verdad sin paliativos que toda la «normativa sobre estabilidad presupuestaria» ha supuesto una importante alteración de la actividad económica, en general, de las CCAA⁴. No en vano, en el año 2001 decía Uría Fernández al hilo del dictamen del Consejo de Estado de, 19 de enero de 2001, sobre el Anteproyecto de Ley General de Estabilidad Presupuestaria: «...España se convierte, por ministerio de las leyes aprobadas en materia de estabilidad presupuestaria, en el primer Estado Miembro de la Unión Europea que opta decididamente por introducir en su ordenamiento previsiones normativas que permiten el desarrollo de la actividad del sector público en un marco de estabilidad presupuestaria, y por medio de los cuales, dada la compleja organización territorial española, se corresponsabilice a todas las Administraciones públicas en la consecución del objetivo de estabilidad presupuestaria.»

² Véase a este respecto, URÍA FERNÁNDEZ, F.: «Una reflexión acerca de la constitucionalidad de las Leyes de Estabilidad presupuestaria», *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 12, (enero-abril, 2001), pp. 117-137; RIDAURA MARTÍNEZ, J.: «La reforma del artículo 135 de la Constitución. ¿Pueden los mercados quebrar el consenso constitucional?», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 29, 1º semestre 2012, págs. 237-261; MEDINA GUERRERO, M.: «La reforma del artículo 135 de la Constitución», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 29, 1º semestre 2012, pp. 131-165;

³ Sobre esta reforma existe ya abundante doctrina a pesar de ser tan reciente. EMBID IRUJO, A.: *La constitucionalización de la crisis económica*, en IUSTEL, 2012, pp. 81-86: «...esa referencia a la normativa europea engarzada en la Constitución para cuestiones tan relevantes como son las de la fijación del porcentaje del déficit y de la deuda sobre el PIB, sugiere inmediatamente la imperfección, o falta de complitud, de los elementos normativos internos estatales para el gobierno de la economía en un mundo complejo en el que la pertenencia del Estado a la Unión Europea es un hecho determinante que debe conducir a determinados resultados. Esto es un efecto indudable que probablemente tendrá la consecuencia de facilitar nuevos avances en la consecución de la coordinación (o algo más, dadas las insuficiencias que ha mostrado el concepto de «coordinación» referido a las políticas económicas) de las economías de los Estados miembros...»

⁴ FERNÁNDEZ LLERA, R. y MONASTERIO ESCUDERO, C.: «Hacienda autonómica, reglas fiscales y modernización presupuestaria», *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 51, 2008, pp. 83-107.



II. DOCTRINA DEL TRIBUNAL Y ANTECEDENTES JURISPRUDENCIALES SOBRE COMPATIBILIDAD DE LEYES DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y EL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA FINANCIERA AUTÓNOMICA

En la medida en que existen antecedentes jurisprudenciales de nuestro TC en materia de «estabilidad presupuestaria», previos a las sentencias que analizamos, trataremos de exponerlos de forma conjunta en aras de contextualizar y enriquecer el análisis posterior de las mismas.

Tal y como se desprende de la lectura y análisis de las Leyes Presupuestarias, el fundamento jurídico constitucional de la competencia del Estado para poder regular el principio de «estabilidad presupuestaria» no es único, ni absoluto. En primer lugar, el art. 149.1.11^º de la CE (sistema monetario: divisas, cambio y convertibilidad; bases de ordenación del crédito, banca y seguros), el art. 149.1.13^º (bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica) y el 149.1.14^º (Hacienda General y Deuda del Estado) permiten al Estado elaborar el conjunto de medidas tendentes a asegurar el cumplimiento de los objetivos previstos tanto en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, como, en el artículo 40 de la CE y, en segundo lugar, todo ello en perfecta armonía y compatibilidad con el principio de autonomía política financiera de las Comunidades autónomas (art. 156 de la CE). De ello se desprenden las siguientes reflexiones que articulan la doctrina del TC en materia de estabilidad presupuestaria, que son previas a las sentencias que analizamos del 2011 y previas a la nueva situación creada con la vigente Ley orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera de 2012, (que abunda de manera especial en la «prevención» y en la «corrección» de los incumplimientos en materia de estabilidad presupuestaria).

1º.- El Tribunal Constitucional ha reconocido la competencia del Estado para poder regular el principio de estabilidad presupuestaria (ex arts. 149.1.11º, 13º, 14º y art. 40 de la CE) (SSTC 11/1984, de 2 de febrero; 179/1987, de 12 de noviembre; 68/1996, de 4 de abril). Y ello sin perjuicio del posterior artículo 135 de la CE que afianza aún más si cabe esta premisa.

2º.- El TC ha reconocido y garantiza el principio, constitucionalmente reconocido, de autonomía política financiera de las CCAA ex art. 156 de la CE (SSTC 63/1986, de 21 de mayo; 237/1992, de 15 de diciembre; 197/1987, de 12 de noviembre)

3º.- Ambos conceptos deben interpretarse y aplicarse de manera flexible y no «absoluta». Estamos ante principios susceptibles de «límites» y que requieren «ponderación» en las medidas adoptadas. La doctrina revela un gran volumen de sentencias que han impuesto límites desde el Estado a las CCAA respecto a las capacidades inherentes a su autonomía financiera, por ejemplo, con relación al crecimiento de las retribuciones globales de sus funcionarios STC 63/1986, de 21 de mayo, 96/1990, de 24 de mayo, 237/1992, de 15 de diciembre, 171/1996, 30



SSTC 185, 186, 187, 188 y 189/2011, de 23 de noviembre: jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de ...

Rosa M^a Fernández Riveira

de octubre, 103/1997, de 20 de mayo, 62/2001, de 1 de marzo. «...la fijación de techos salariales encuentra su apoyo en la competencia estatal de dirección de la actividad económica general y su establecimiento está encaminado a la consecución de la estabilidad económica y a la gradual recuperación del equilibrio presupuestario. Por todo ello nada cabe objetar desde el punto de vista competencial a que el Estado adopte esta decisión en la Ley de Presupuestos, máxime cuando ésta opera como un vehículo de dirección y orientación de la política económica que corresponde al Gobierno...»

Ahora bien, cuando el Estado opera al amparo de un título competencial como puede ser el art. 149.1.13º de la CE, su intervención debe dejar a las CCAA el suficiente margen de libertad de decisión dentro de su propio ámbito de competencias. Lo explica perfectamente la STC 171/1996, de 30 de octubre: «...no resultaría justificado que el Estado predeterminase los incrementos máximos de las cuantías de las retribuciones de cada empleado al servicio de las CCAA, de tal modo que el límite debe referirse al volumen total de las retribuciones correspondientes a cada grupo y no a la retribución de cada una de las personas afectadas...»

*4º.- El grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria frente a la Unión Europea se mide globalmente para el conjunto de las Administraciones públicas. De aquí que exista «fundamento constitucional» suficiente para una actuación legislativa del Estado orientada a coordinar las políticas de las diversas Administraciones públicas, tanto a nivel «interno como externo» (SSTC 63/1986, de 21 de mayo, 68/1996, de 4 de abril). Después del programa de Convergencia para la integración económica y monetaria se elaboró el llamado Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) acordado en el Consejo Europeo de Ámsterdam del mes de junio de 1997. El artículo 126 del Tratado de Funcionamiento de la UE establece que los Estados miembros evitarán *déficits públicos excesivos* y al mismo tiempo se establecen los poderes supervisores de la Comisión Europea respecto a la evolución de la situación presupuestaria y al endeudamiento público de los Estados, y las facultades del Consejo para la corrección de las desviaciones del marco establecido. Las dos leyes de estabilidad presupuestaria que se cuestionan en los fallos que a continuación analizamos, tienen su razón de ser y origen precisamente en el PEC.*

Como veremos a continuación con el análisis de las mismas, el TC apuesta por la plena constitucionalidad del modelo de estabilidad presupuestaria que arranca ya en 2001 y que viene a consagrarse definitivamente con la reforma de nuestra Constitución. No podemos obviar que han transcurrido diez largos años desde que se interponen los recursos de inconstitucionalidad que se estudian. Una década de intensos cambios sobre todo en lo que a «estabilidad presupuestaria» se refiere: nueva legislación sobre la materia, nuevos Estatutos de autonomía, crisis económica nacional e internacional, reforma del art. 135 de la CE. Todo ello, sin duda, debe tenerse en cuenta en aras de valorar de manera crítica la voz de nuestro máximo intérprete constitucional.



III. EXPOSICIÓN DE LAS SENTENCIAS: TIPO DE PROCEDIMIENTO, SUPUESTO DE HECHO Y FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Resulta común a todas las sentencias que analizamos la identidad de argumentos y de causas de impugnación esgrimidas por los recurrentes. No en vano, ambas leyes de estabilidad presupuestaria LEP y LOCEP surgen y se elaboran con carácter complementario y así la sentencia «locomotora» en todo el grueso de pronunciamientos, esto es, la STC 134/2011, de 20 de julio, señala en uno de sus fundamentos jurídicos (2º): «...resulta legítima la impugnación unitaria cuando dichas normas responden a un mismo campo normativo material y están tan estrictamente imbricadas...que difícilmente puede concebirse una de ellas sin la otra, de manera que, la resolución a través de un solo proceso cobra sencillez abordando conjuntamente ambas disposiciones, hasta tal punto que su tratamiento por separado resultaría poco justificado (STC 29/1994, de 27 de enero).»

Pues bien, tal alarde de economía procesal y de sensatez se transforma en «quimera», pues la sucesión de pronunciamientos de nuestro intérprete constitucional responde al criterio contrario: dos pronunciamientos, uno por cada recurso de inconstitucionalidad frente a la LEP y frente a la LOCEP, respectivamente.

STC 185/2011, de 23 de noviembre: El principio de «estabilidad presupuestaria» y su desarrollo normativo. La autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas: interpretación y límites

a) Tipo de Procedimiento:

Con fecha de 12 de marzo de 2001, el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias interpone recurso de inconstitucionalidad (1455-2002) contra diversos apartados de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (LOCEP). Los preceptos que se cuestionan son: art. 2º sobre *principios generales de la estabilidad presupuestaria*; la Disposición Adicional única de modificación de la Ley orgánica 8/1980, de 22 de septiembre de Financiación de las Comunidades autónomas (LOFCA), apartados uno (*estabilidad presupuestaria en términos de equilibrio o superávit computada en términos de capacidad de financiación, de acuerdo con la definición establecida en el Sistema Europeo de Cuentas nacionales y regionales*), dos (*atribución al Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) de competencias en aras de la coordinación Estado y CCAA en materia fiscal y financiera*) y tres (*necesaria autorización del Estado en las operaciones de crédito de las CCAA*); el art. 3º, sobre el *cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria por las Comunidades autónomas*; el art. 5º, segundo inciso, sobre el *respeto del Consejo de Política Fiscal y financiera y de las CCAA en él representadas del principio de estabilidad presupuestaria*; el art. 6º.3 y 6º.4, relativos al *objetivo de estabilidad presupuestaria de las CCAA*; y el art. 8º, sobre *corrección de las situaciones de desequilibrio de las CCAA*.



Es un fallo del Pleno del Tribunal en el que ha sido ponente el Magistrado D. Luis I. Ortega Álvarez y que desestima el recurso interpuesto en todos sus extremos. El pronunciamiento no tiene votos particulares y reproduce, en casi su totalidad, los fundamentos jurídicos de las sentencias 134/2011, de 20 de julio y 157/2011, de 18 de octubre.

b) Supuesto de hecho:

Argumentos del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias (recurrente):

El principal argumento de la Comunidad asturiana es la falta de concordancia entre el contenido de la ley recurrida (Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria) y la finalidad perseguida por la misma. La finalidad sería la consecución de la estabilidad y crecimiento económicos en el marco de la Unión Económica y Monetaria así como, la determinación de los procedimientos necesarios para la aplicación efectiva del principio de estabilidad presupuestaria de acuerdo con los principios derivados del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, que, en ningún caso, impone a los Estados Miembros una situación de equilibrio presupuestario absoluto.

Se vacía así de contenido, a juicio de la recurrente, el art. 156 de la CE y se incumple el artículo 47 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, porque se limitarían las competencias del Consejo de Gobierno para la elaboración de su presupuesto, así como la competencia de la Junta General para su aprobación, ambas recogidas en el referido artículo del Estatuto asturiano.

También se altera profundamente la naturaleza de órgano consultivo del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF). Su nueva regulación, a través del art. 8 de la Ley recurrida, le otorga la supervisión de la aprobación y liquidación de los presupuestos autonómicos y le atribuye una situación de primacía jerárquica respecto a los Parlamentos y Gobiernos autonómicos que vulneraría claramente el art. 156 de la CE.

Argumentos del Abogado del Estado:

Responde el Abogado del Estado que el objetivo de la Unión Europea no es conseguir un endeudamiento neto máximo del 3 por 100, sino sanear las cuentas públicas para que la inexistencia de déficit permita el éxito de las políticas de crecimiento y de pleno empleo. De tal suerte que *el 3 por 100 constituye, por tanto, no el objetivo sino el punto máximo en el que se requiere una «acción inmediata de corrección».*

También recuerda esta parte, que la competencia estatal para dirigir la política económica puede incidir en la potestad de gasto y de ingresos de las Comunidades Autónomas. Y ello además debe ser ahora interpretado a la luz de la nueva situación que desde el marco de la Unión Europea sitúa la «estabilidad presupuestaria» como uno de los pilares esenciales de la Política económica general. Por eso y aunque se reconoce plenamente el principio de autonomía financiera de las CCAA, ahora más que nunca tal principio debe ser ejercido con más restricciones que con



anterioridad. Muchas Sentencias del TC se han manifestado ya restringiendo tal autonomía financiera en aras de lograr, estabilidad económica interna o externa, creación de empleo, cumplimiento de compromisos internacionales o la propia estabilidad monetaria (SSTC 27/1981, de 20 de julio; 1/1982, de 28 de enero; 76/1983, de 5 de agosto; 11/1984, de 2 de febrero; 96/1984, de 19 de octubre; 179/1985, de 19 de diciembre; 14/1986, de 31 de enero; 63/1986, de 21 de mayo; 96/1990, de 24 de mayo; 13/1992, de 6 de febrero; 76/1992, de 14 de mayo; 237/1992, de 15 de diciembre; 17/1996, de 7 de febrero; 171/1996, de 30 de octubre). Por lo tanto, la autonomía política financiera de las CCAA *no es un concepto absoluto, sino flexible y susceptible de límites* que debe interpretarse condicionado por la coordinación con la Hacienda estatal y por el ejercicio de otras competencias estatales.

También se hace referencia al dictamen del Consejo de Estado, de 19 de enero de 2001, emitido en relación a la Ley 18/2001 que pone el acento en el artículo 149.1.11^o y 13^o de la CE y en su relación con en el art. 93 de la misma. El Estado es el garante del cumplimiento de las obligaciones derivadas de pertenecer a la Unión Europea y de ahí que le corresponda velar por los presupuestos de las Comunidades autónomas que deben acomodarse a los objetivos y directrices de la Unión. En este marco de necesaria coordinación entre la Hacienda estatal y autonómica, deben interpretarse las leyes de estabilidad presupuestaria.

Con relación a la «supuesta» nueva naturaleza del Consejo de Política Fiscal y Financiera, el Abogado del Estado considera que éste *no sustituye a la Administración que pudiera ser competente, sino que actúa bajo el principio de coordinación en la función de concretar un objetivo global establecido por el Estado, pudiéndose además no alcanzar un acuerdo por falta de suficiente consenso.*

c) Fundamentos jurídicos:

Tal como hemos visto, en la sentencia se sustancia un asunto formal y varios problemas materiales analizados a lo largo de trece fundamentos jurídicos.

La posible extinción del objeto del recurso de inconstitucionalidad como consecuencia de la reforma (por la Ley orgánica 3/2006, de 26 de mayo) de la Ley recurrida (LOCEP) constituye el aspecto procesal o formal.

Responde el TC de modo tajante que *se mantiene vivo el objeto del recurso*. Es cierto que la regla general reconoce que carece de sentido pronunciarse sobre normas que el mismo legislador ha expulsado ya del ordenamiento. Pero resultan una excepción a tal premisa, los supuestos en los que mediante un recurso de inconstitucionalidad lo que se plantea es una controversia entre las competencias del Estado y de las Comunidades autónomas. La ley orgánica 3/2006, de 26 de mayo, que sustituye a la ley orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, confirma lo anterior. El mismo preámbulo de la ley 3/2006 dice: «...La ley orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, tiene por objeto establecer mecanismos de coordinación entre la Hacienda pública estatal y la de las comunidades autónomas en materia presupuestaria, como prevé el artículo 156.1 de la Constitución, y complementa la ley



18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria, instrumentándose en una norma autónoma al revestir, a diferencia de aquélla, el carácter de Ley orgánica. Es por ello que la Ley 15/2006, de reforma de la ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, ha de ir acompañada, en paralelo, de una norma con rango de Ley orgánica que modifique la Ley orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de aquélla. Como sucede con las leyes reformadas, la interpretación y aplicación de ambas leyes de reforma deberá producirse siempre de forma unitaria, siendo las dos normas, instrumentos al servicio de idénticos objetivos de política económica...»

Debe tenerse en cuenta la 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 (STC 179/1998, de 19 de septiembre, FJ 2º, STC 135/2006, de 27 de abril, FJ 3º, STC 1/2011, de 14 de febrero, FJ 2º y STC 120/2011, de 6 de julio FJ 2º). El momento de examen jurisdiccional del fallo que nos ocupa está protagonizado por un nuevo *canon de constitucionalidad*, esto es, el del nuevo artículo 135 de la Constitución española. El contenido de tal precepto queda fuera del alcance o disponibilidad tanto de las competencias del Estado, como de las de las Comunidades autónomas. Si bien es cierto, que serán posibles «diversas formulaciones» para su posterior desarrollo que el art. 135. 3 de la CE encomienda a una ley orgánica del Estado.

Por otro lado, la cuestión de fondo del recurso estudia si el *desarrollo por el legislador estatal del concepto y aplicación del principio de «estabilidad presupuestaria» de acuerdo al nuevo canon de constitucionalidad del artículo 135 CE vulnera la «autonomía política y financiera» de las CCAA reconocida en el artículo 137 y 156 de la CE.*

La definición de «estabilidad presupuestaria» [según la Disposición Adicional única, apartado uno, de la Ley 5/2001, de 13 de diciembre: «...la situación de equilibrio o de superávit computada en términos de capacidad de financiación, de acuerdo con la definición establecida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales»] se configura como una orientación de política económica general y por tanto plenamente amparada en el artículo 149.1.13º de la CE. Obliga a todos los poderes públicos, tal como se desprende del art. 135 CE. Y como surge del referido título competencial exclusivo del Estado, su desarrollo se considera legislación básica y, en consecuencia, no cabe argumentar que represente quebrantamiento de la «autonomía política y financiera de las Comunidades autónomas» (art. 156 CE). El propio TC ha considerado legítimo el establecimiento de límites presupuestarios (a las CCAA) en materias concretas bien a través de «topes máximos», bien mediante «topes generales» (SSTC 63/1986, de 21 de marzo, FJ 11º; 96/1990, de 24 de mayo, FJ 3º; 237/1992, de 15 de diciembre, FJ 3º; 171/1996, de 30 de mayo, 103/1997, de 22 de mayo, FJ 1º y 62/2001, de 1 de marzo, fundamento jurídico cuarto) y todo ello ex artículo 149.1.13º de la CE.



Tanto el Consejo de Política Fiscal y Financiera, como las comunidades autónomas en él representadas deberán respetar el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria. Todo ello en aras de garantizar el equilibrio económico a través de la política económica general que será homogénea para todo el sistema.

Si se produjera incumplimiento o no se atendiera al objetivo de estabilidad presupuestaria por parte de las CCAA, el Estado, de nuevo amparado en el 149.1.13^o, impondrá a las CCAA la elaboración de un plan económico financiero de corrección de desequilibrios sin que ello afecte en nada a la autonomía financiera de éstas. Este plan podrá ser supervisado y controlado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera, de ahí que se le atribuyan competencias de coordinación y cooperación con el Estado [Disposición Adicional única, apartado dos, de la Ley 5/2001, de 13 de diciembre]. Es obvio, dice el TC, que cada CA no puede instrumentar libremente y sin homogeneidad sus propias medidas u objetivos de estabilidad presupuestaria. Ello sí atentaría contra el 149.1.13^o de la CE.

Tampoco vulnera la autonomía política y financiera de las CCAA la necesaria autorización del Estado en las operaciones de crédito de las CCAA, cuando se constate el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria por parte de éstas (Disposición adicional única, tres).

STC 186/2011, de 23 de noviembre: Principio de «estabilidad presupuestaria». Autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas. Naturaleza y competencias del Consejo de Política Fiscal y Financiera. Regulación normativa del uso del «crédito autónomico»

a) Tipo de Procedimiento:

De nuevo se impugnan mediante este recurso de inconstitucionalidad (1461-2002) varios preceptos de la Ley orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley General de Estabilidad presupuestaria [arts. 2, 6.3, 6.4, 8 (excepto el apartado sexto), y la Disposición Adicional Única, apartados uno, dos y tres]. Sobre todos ellos ya se pronunció el Tribunal Constitucional en la sentencia anteriormente comentada. Ha sido ponente el Magistrado D. Francisco José Hernando Santiago y también se desestima en su totalidad.

En este caso el recurrente (Consejo de Gobierno de la Generalidad de Cataluña) también considera que se vulnera la autonomía política y financiera de Cataluña amparada en el artículo 156 de la CE y en el entonces vigente, art. 49 del Estatuto de autonomía de Cataluña de 1979 (y art. 212 del Estatuto actual (6/2006, de 19 de julio): «*El Presupuesto de la Generalitat tiene carácter anual, es único e incluye todos los gastos y todos los ingresos de la Generalitat así como los de los organismos, instituciones y empresas que dependen de la misma. Corresponde al Gobier-*



no elaborar y ejecutar el presupuesto, y al Parlamento, enmendarlo y controlarlo. La ley de Presupuestos no puede crear tributos, pero puede modificarlos si una ley tributaria sustantiva así lo establece.» A su vez el art. 211 del Estatuto catalán expone: «*La Generalitat tiene competencia exclusiva para ordenar y regular su hacienda.*»).

Tales preceptos otorgaron potestades a sus órganos de autogobierno que, en opinión del recurrente, se verían claramente afectadas y vaciadas de contenido por la Ley (LOCEP).

Entrando en el fondo del asunto, el razonamiento del Tribunal es muy similar, no sólo al *corpus doctrinal* creado por las SSTC 134/2011 y 157/2011, sino incluso a lo explicado en la STC anterior, la 185/2011. Se añade una referencia a la Sentencia 31/2010, de 28 de junio, en su FJ 64 que se refiere a la atribución por el Estatuto de Autonomía de competencias a la Comunidad Autónoma sobre las materias o submaterias reservadas al Estado que: «...se proyectarán, cuando corresponda, sobre dichas competencias autonómicas con el alcance que les haya otorgado el legislador estatal con plena libertad de configuración, sin necesidad de que el Estatuto de autonomía incluya cláusulas de salvaguardia de las competencias estatales...»

b) Supuesto de hecho:

Argumentos del órgano ejecutivo de gobierno de la Generalidad de Cataluña:

En primer lugar, se considera inconstitucional el artículo 3.2 de la Ley 18/2001 y la definición básica de estabilidad presupuestaria como equilibrio o superávit presupuestario. Las leyes básica y orgánica de estabilidad aprobadas limitan la autonomía financiera autonómica y local, no respetan el marco europeo y no guardan proporcionalidad, ni tampoco quedan amparadas en los títulos competenciales del Estado sobre la ordenación de la economía, las bases del sistema monetario, la hacienda estatal o las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas. Se «desapodera» al Parlamento de Cataluña, mediante ley orgánica, a poder recurrir al endeudamiento en sus leyes de presupuestos autonómicos, cuando ésta era la forma parcial de cubrir gastos de personal, corrientes de bienes y servicios, transferencias corrientes u operaciones de capital. El crédito se convierte en un instrumento excepcional y su uso se limita y se restringe a fuertes procedimientos de tutela y control, incompatibles con la autonomía constitucionalmente reconocida (arts. 156.1 y 157.1 e) de la CE) y también avalada por el Estatuto de autonomía (arts. 44.9, 49 y 51 del Estatuto de Autonomía de 1979).

En segundo lugar, se entienden inconstitucionales los artículos 6, 8 y concordantes de la Ley 5/2001 porque atribuyen al Consejo de Política Fiscal y Financiera el ejercicio de competencias que correspondían al Parlamento de Cataluña. Entre tales competencias robadas: la decisión del volumen concreto del Presupuesto de la Comunidad o, la contenida en el nuevo apartado b) de la Disposición Adicional única, segunda, que otorga al Consejo la competencia de «emitir informes y adoptar acuerdos previstos en la Ley orgánica 18/2001, complementaria de la Ley General de Estabilidad presupuestaria.



SSTC 185, 186, 187, 188 y 189/2011, de 23 de noviembre: jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de ...

Rosa M^a Fernández Riveira

En este sentido, a juicio del recurrente, se transforma la naturaleza del Consejo de Política Fiscal y Financiera como órgano consultivo y de deliberación creado para la coordinación entre la actividad financiera de las Comunidades Autónomas y la Hacienda del Estado. Ahora, este órgano no constitucional ni estatutario, adquiere «facultades de decisión y de adopción de acuerdos» en relación al objetivo de estabilidad presupuestaria de la Comunidad autónoma y a su plan económico-financiero. Es más, ello altera profunda y gravemente jurisprudencia consolidada por este Tribunal como la STC 76/1983 o sentencia LOAPA en la que el TC se pronunció sobre la imposibilidad de entender la coordinación económica entre el Estado y las CCAA pervirtiendo el equilibrio de ambas partes. En tal sentido expone la letrada del Parlamento catalán que: «...de la adopción de acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera resulta fijado el objetivo de estabilidad presupuestaria de la Generalidad, de modo tal que, el Gobierno y el Parlamento de Cataluña, quedan condicionados por esta decisión...». Y aún más, si el plan económico-financiero aprobado por la Asamblea legislativa de Cataluña en un mes desde la aprobación de la ley de presupuestos, no fuera considerado adecuado por el CPFF, tendrá aquélla que elaborar en tan sólo 20 días otro plan. Lo que vulnera gravemente cualquier resquicio de «autonomía financiera».

En tercer lugar, también el artículo 14.3 de la LOFCA modificado por la Disposición adicional única, tercera de la Ley 5/2001 vulnera la ya referida autonomía financiera. Y ello por las fuertes limitaciones y controles que se establecen al uso del «crédito» por parte de la Comunidad Autónoma. Medidas limitadoras que no son, a juicio de la recurrente, ni indispensables, ni necesarias ni tan siquiera afectan a la unicidad del orden económico que se controla por normas europeas de obligado cumplimiento por las CCAA. Estas normas tienen naturaleza de «tutela jerárquica financiera» y prueba de ello es, que no son indispensables y no se han establecido para los entes locales. Todo ello además vulnera jurisprudencia anterior sobre la materia, SSTC 11/1984 y 14/1986, que admitían respectivamente operaciones de deuda por las CCAA autorizadas por el Estado y la fijación de un tipo uniforme de interés de demora para determinados créditos. Competencias autonómicas siempre limitadas por la «necesaria justificación por razones de coordinación y unidad económica del Estado».

Argumentos del Abogado del Estado:

Responde como era de suponer el Abogado del Estado que en ningún caso se afecta la autonomía financiera autonómica que *es cada vez mayor en la vertiente de ingresos y que se ha vuelto a ampliar con el nuevo sistema de financiación, conteniéndose en la Ley Orgánica 7/2001, todo un catálogo de innovaciones en relación con la cesión de tributos estatales y mayores competencias sobre los tributos ya cedidos, sistemas de recargos o nuevos mecanismos de participación en ingresos del Estado*, etc. De ahí que el endeudamiento no sea el único recurso de las CCAA para financiar sus gastos, pues las leyes recurridas admiten, excepcionalmente, el déficit y el acceso al crédito, aunque sea con medidas de coordinación. También con relación a la Administración local las previsiones son similares. Para ellas se



fija un objetivo de estabilidad con informe previo de la Comisión Nacional de Administración Local y posterior aprobación por el Congreso de los Diputados y el Senado. A su vez, se impone la elaboración de un plan económico-financiero para los entes locales que no cumplan el objetivo y, por último, se prevé un régimen de autorización de operaciones de crédito y endeudamiento.

Se explica el principio de estabilidad presupuestaria como un objetivo de política económica que se manifiesta en la Unión Europea desde su Tratado constitutivo (art. 119 TFUE). Sin que ello signifique la imposición a los Estados miembros de medidas concretas de política económica para alcanzarlo. Refuerza este argumento el Abogado del Estado mencionando el dictamen del Consejo de Estado de 12 de febrero de 2002, relativo al programa español de estabilidad actualizado 2001-2005, y que pone de relieve que las medidas adoptadas por el Estado español en la Ley 18/2001 son muy favorables.

Por otra parte, el principio de estabilidad presupuestaria se impone «de manera coordinada con la Comunidad Autónoma», no sólo porque el órgano que concreta el objetivo de estabilidad tiene tal naturaleza coordinada (Consejo de Política Fiscal y Financiera), sino porque en caso de incumplimiento por parte de la CA se abriría un proceso de solución ante el mismo órgano. Y en este mismo sentido no se puede descuidar que la trascendencia de la estabilidad presupuestaria en la dirección de la política económica es incontestable, por lo que el artículo 149.1.13 de la CE y, el título competencial estatal en el reconocido, operaría como paraguas legal decisivo.

En último lugar, la limitación del recurso del crédito autonómico, es «razonable y proporcionada». Y ello porque se tiene que tener en cuenta que el objeto de la normativa es la reducción del déficit mediante la política presupuestaria consistente en aprobar y liquidar los presupuestos en equilibrio o con superávit. Es obvio que esto requiere un régimen especial de control del endeudamiento.

c) Fundamentos jurídicos:

El Fallo se argumenta a lo largo de once fundamentos jurídicos en los que el TC responde a los argumentos de ambas partes y justifica con doctrina anterior su decisión.

El principal motivo de impugnación de nuevo, es la vulneración de la autonomía financiera autonómica reconocida en el art. 156 de la CE, 49 del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979 y art. 212 del Estatuto de Autonomía 2006. Sobre tal argumento dice el TC: «...la garantía del equilibrio económico, a través de la política económica general, de acuerdo con lo establecido en los artículos 40.1, 131 y 138 de la CE corresponde al Estado, que es el encargado de adoptar las medidas oportunas tendentes a conseguir la estabilidad económica interna y externa y la estabilidad presupuestaria, así como el desarrollo armónico entre las diversas partes del territorio español [...] la concepción de la estabilidad presupuestaria en términos de equilibrio o superávit que tiene el precepto impugnado se aviene con las competencias del Estado previstas en el art. 149.1. 13 y 14 de la CE, competencias



que se ejercen en el marco multilateral de coordinación y cooperación previsto por el legislador orgánico...»

Tampoco afecta a la autonomía financiera autonómica que fije el Consejo de Política Fiscal y Financiera el objetivo de estabilidad de la CA, pues es una cuestión que afecta, sin duda, a la garantía del equilibrio de la política económica general.

Si la CA no alcanzase la estabilidad presupuestaria en la aprobación del presupuesto o se confirmase su incumplimiento en la liquidación del mismo, el Estado está plenamente legitimado, ex art. 149.1.13 de la CE para la imposición a la CA de un plan económico-financiero de corrección del desequilibrio. *Los presupuestos autonómicos, al igual que ocurre con los planes hidrológicos de cuenca, inciden en la actividad de diferentes Administraciones públicas (la de las Comunidades Autónomas, las del Estado y la de otros entes institucionales y territoriales) de ahí la necesidad de coordinación y de homogeneidad en la aplicación del principio de estabilidad presupuestaria.*

El CPFF y sus nuevas competencias responden plenamente a esta necesidad de coordinación y cooperación entre la Hacienda del Estado y la actividad financiera de las CCAA.

Por último y con relación al instrumento del crédito dice el TC: «...la necesaria autorización del Estado de las operaciones de crédito que pretendan realizar las CCAA cuando se constate a través de la información suministrada por éstas el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, según prevé el precepto impugnado, no vulnera la autonomía política y financiera de la Generalitat pues ambas encuentran su límite en las competencias del Estado del art. 149.1.11 y 13 de la CE.

En definitiva unos fundamentos jurídicos que, con algunos matices o abundamientos, no hacen sino reiterar lo ya dicho en otros pronunciamientos previos.

STC 187/2011, de 23 de noviembre: El principio de estabilidad presupuestaria y su interpretación en el marco normativo europeo. Competencia estatal para limitar los presupuestos autonómicos: topes máximos y topes generales. El Consejo de Política Fiscal y Financiera. El uso del crédito por la Comunidad Autónoma

a) Tipo de procedimiento:

Con fecha de 12 de marzo de 2002 el Presidente de las Cortes de Castilla-La Mancha interpone recurso de inconstitucionalidad 1462-2002 respecto de diversos preceptos de la Ley Orgánica 5/2002, de 13 de diciembre complementaria de la Ley General de estabilidad presupuestaria. Los preceptos recurridos son: art. 2, 3.1 último inciso, 3.3, 5, 6, 8 y 9; más la Disposición Adicional Única. Fue ponente el



Magistrado Don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel. El Fallo de la misma desestimó el recurso en su totalidad.

b) Supuesto de hecho:

Argumentos del Presidente de las Cortes de Castilla-La Mancha

Una vez más, es la presunta violación del principio de autonomía política y financiera de las CCAA reconocido en el artículo 156 de la CE y en el art. 42.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, así como *la competencia exclusiva en materia de planificación económica y fomento del desarrollo económico de la región*, atribuida por el artículo 31.1.12 del mismo Estatuto, el asunto central del recurso interpuesto.

Se entiende que se otorgan competencias al Consejo de Política Fiscal y Financiera atribuyéndole una suerte de «capacidad decisoria a modo de control jerárquico» del Estado sobre las CCAA y que, a su juicio, la doctrina constitucional ha considerado incompatible con la autonomía financiera autonómica (SSTC 6/1982, 76/1983, 27/1987 y 40/1998). Se produce una grave alteración de la naturaleza deliberativa y de consulta del Consejo para convertirlo en un órgano que invade la esfera competencial autonómica. Se cita la Sentencia del TC 29/1986 que reprobó que la composición de los órganos comunes no fuera equilibrada, concediendo predominio a una de las Administraciones interesadas. Esto es, lo que a juicio del recurrente, sucede con el CPFF, pues sus funciones ya no son «recomendaciones» sino que sus acuerdos pasan a ser «vinculantes».

En cuanto al uso del crédito por la CCAA, se restringe hasta el punto de que resulta imposible que las mismas contraigan nueva deuda pública neta... vulnerándose así el artículo 156 de la CE. *El producto de las operaciones de crédito constituye una fuente de ingresos expresamente contemplada en los arts. 44.7 y 47.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha.*

Argumentos del Abogado del Estado:

La parte recurrida niega que el endeudamiento sea el único recurso que le queda a las CCAA para financiar sus gastos. Incluso se admite, excepcionalmente, el déficit y el acceso al crédito, si bien con medidas de coordinación.

Recupera a su vez el Abogado del Estado la interpretación del concepto constitucional de «autonomía política y financiera de las CCAA» consagrada en la jurisprudencia del TC. Tal doctrina entiende que no puede hablarse en «términos absolutos» de autonomía financiera sino que ésta es *limitada y flexible*. Se pueden limitar las potestades autonómicas de gasto (SSTC 96/1990, FJ3^o y 62/2001, FJ 2^o en ellas se reconoce al legislador estatal la posibilidad de limitar el aumento global de las retribuciones de los funcionarios). Desde la vertiente del ingreso, tampoco es un concepto absoluto la autonomía financiera autonómica puesto que, la hacienda autonómica en buena medida se nutre de partidas de los presupuestos del Estado. Y por último, y con relación a la capacidad de utilizar el crédito por la CA, dice expresamente el Abogado del Estado apoyándose en fallos anteriores (SSTC



11/1984 FFJJ 5º y 6º): «...las decisiones que el Estado puede tomar respecto del endeudamiento de las CCAA, incardinan la potestad autorizatoria del Estado en la llamada Constitución económica, ex art. 149.1.11 de la CE.»

Por último y como reflexión general, rechaza que el objetivo de la Unión Europea sea que el déficit presupuestario no supere el 3 por 100, sino alcanzar una situación de equilibrio o de superávit. De ahí que el objetivo de las leyes recurridas no sea, exclusivamente, cumplir los mínimos exigidos por la normativa comunitaria, sino *potenciar el crecimiento y una convergencia real con los países más desarrollados*.

c) Fundamentos jurídicos:

Pocas novedades vamos a encontrar a lo largo de los catorce fundamentos jurídicos de este pronunciamiento. Al igual que en las dos sentencias anteriores se utiliza el argumento del «ius superveniens» para justificar que no hay pérdida del objeto del recurso de inconstitucionalidad por el hecho de que se haya modificado la Ley Orgánica 5/2000, objeto del mismo, por la Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo.

Entiende de manera tajante el TC que el principio de estabilidad presupuestaria se configura como una orientación de política económica general que el Estado puede dictar ex art. 149.1.13 de la CE. Y ello legitima plenamente el establecimiento de «topes máximos» en materias concretas o «topes generales» a las CCAA en la elaboración de sus presupuestos. Esto no significa que quiebre, en ningún caso, la autonomía política y financiera de la CA, pues no se vulnera la posibilidad de que ésta realice sus propias políticas en los ámbitos materiales de su competencia, criterio definitorio de su autonomía política, ni tampoco se cuestiona su *suficiencia financiera, o su autonomía de gasto*. Siempre respetando el objetivo de estabilidad presupuestaria que fije el Consejo de Política Fiscal y Financiera. Para ello se dota a este último de competencia de control y supervisión, plenamente armónicas con el art. 156 de la CE.

Igualmente el recurso al crédito por la CA, se limita y restringe legítimamente por el Estado (art. 9, apartado tercero de la Ley 5/2001), siendo plenamente constitucional por los mismos argumentos que los vertidos en las SSTC 134/2011, 157/2011, 185/2011 y 186/2011.

STC 188/2011, de 23 de noviembre: Estabilidad presupuestaria. Autonomía político financiera de las CCAA. Responsabilidad estatal derivada del incumplimiento autonómico del Derecho de la Unión Europea. Estabilidad presupuestaria y entes de Derecho público comprendidos en el art. 2.2 de la Ley 18/2001

a) Tipo de procedimiento:

El Gobierno de Aragón interpone recurso de inconstitucionalidad 1473-2002 respecto de varios preceptos de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre comple-



mentaria de la Ley General de Estabilidad presupuestaria (arts. 2, 3.1, 4, 5, 6.3 y 4, y 8, 9 y 11). Se desestima el recurso en su totalidad siendo el magistrado ponente Don Manuel Aragón Reyes.

b) *Supuesto de hecho:*

Argumentos del Gobierno de Aragón:

Al igual que en los fallos anteriores el principal motivo que se argumenta por la parte recurrente en el recurso de inconstitucionalidad es la vulneración de la autonomía de la Comunidad Autónoma de Aragón y de su *competencia exclusiva en materia de planificación de la actividad económica* ex artículo 35.1.14 del Estatuto de Autonomía de Aragón de 1982. Se lesiona, a juicio del recurrente, la competencia exclusiva de Aragón relativa al régimen de *organización y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno*, art. 35.1.1. de su Estatuto.

Se expone que el art. 6.3 de la Ley Orgánica 5/2001 implica una infracción del principio de «seguridad jurídica» reconocido en el art. 9.3 de la CE., pues la confusa redacción del referido precepto no permite determinar con certeza si lo que se establece es que sea el Gobierno de la Nación, y no las Cortes Generales, quien fije el objetivo de «estabilidad presupuestaria» global para todas las CCAA. Si así se entiende, a su vez se infringiría el principio de intervención del poder legislativo en la planificación de la actividad económica previsto en el artículo 131 de la CE, así como, indirectamente, los artículos 133.4 y 135.1 de la CE, ya que se estaría sustrayendo al poder de las Cortes Generales un aspecto tan esencial para la planificación de la actividad económica como es *la fijación de la cuantía global del déficit de las Comunidades Autónomas y, por tanto, del déficit total del Estado*. Todo ello además significa incumplir el deber de las Cortes Generales de proveer lo necesario para el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los Tratados internacionales, en concreto del Tratado de la Unión Europea y del Pacto de Estabilidad y de crecimiento de 1997.

Argumentos del Abogado del Estado:

Lo primero que constata el Abogado del Estado es que la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre es plenamente constitucional y se desarrolla al amparo del artículo 149.1.13 de la CE. Dice aquél que: «...en el ámbito de la estabilidad presupuestaria queda margen de actuación para las Comunidades Autónomas. El legislador autonómico, además de poder dictar las leyes de desarrollo de la legislación estatal básica sobre estabilidad presupuestaria, *tiene la posibilidad de determinar un objetivo de estabilidad presupuestaria más ambicioso que el acordado por el Estado.*»

Sobre la vulneración de la autonomía política y financiera de las CCAA, señala el abogado del Estado los mismos argumentos que en fallos anteriores. No estamos ante un concepto absoluto sino claramente flexible que ha sido limitado tanto en la vertiente de los ingresos, del gasto, como en lo relativo al uso del «crédito».

Se rechaza la tesis que interpreta que es el Gobierno de la Nación quien fija el objetivo general de estabilidad presupuestaria de la CA, pues en todos los casos los



objetivos de estabilidad presupuestaria acordados por el Gobierno requerirán la sucesiva aprobación del Congreso de los Diputados y del Senado. No existe por tanto quiebra alguna del principio de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad.

c) *Fundamentos jurídicos:*

Esta Sentencia concluye desestimando el recurso de inconstitucionalidad en su totalidad. Comienza el TC recordando y reiterándose en todos sus razonamientos expuestos en las Sentencias 134 y 157 de 2011 (a ellos nos remitimos) y advirtiendo, una vez más, que la reforma constitucional del artículo 135 de la Constitución establece un nuevo «canon constitucional» que es el principio de estabilidad presupuestaria que vinculará a todas las Administraciones públicas. No obstante, este fallo sí aporta algún fundamento jurídico que no encontramos antes, en concreto los *fundamentos jurídicos* 9^o y 12^o.

En primer lugar (*fundamento jurídico* 9^o), se impugna el artículo 4 de la Ley Orgánica 5/2001 relativo a la *responsabilidad financiera derivada del incumplimiento de los compromisos adquiridos por España ante la Unión Europea en materia de estabilidad presupuestaria*. «...Las Comunidades Autónomas que, incumpliendo las obligaciones contenidas en la presente Ley Orgánica o los acuerdos que, en su ejecución, fuesen adoptados por el Ministerio de Hacienda o por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las CCAA, provoquen o contribuyan a producir el incumplimiento de las obligaciones asumidas por España frente a la Unión Europea como consecuencia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, asumirán, en la parte que les sea imputable, las responsabilidades que de tal incumplimiento se hubiesen derivado. En el proceso de asunción de responsabilidad financiera a que se refiere el apartado anterior se garantizará, en todo caso, la audiencia de la Comunidad Autónoma afectada.»

Varias reflexiones derivadas de este precepto expone el TC y todas ellas se apoyan en jurisprudencia anterior (SSTC 79/1992, de 28 de mayo, FJ 1^o; 148/1998, de 2 de julio, FJ 8^o; 96/2002, de 25 de abril, FJ 10^o):

1. La responsabilidad *ad extra* de la Administración del Estado por incumplimientos del Derecho de la Unión Europea, *no justifica que el Estado asuma una competencia que no le corresponde*.
2. El Estado podrá repercutir *ad intra* sobre las Administraciones autonómicas competentes, las responsabilidades que en cada caso proceda derivadas, lógicamente, del incumplimiento del Derecho de la Unión Europea.
3. De ahí que corresponda al Estado no sólo establecer los sistemas de coordinación y cooperación que permitan evitar las irregularidades o las carencias en el cumplimiento del Derecho de la Unión Europea, sino también el diseño de los sistemas de «compensación interadministrativa de la responsabilidad financiera» que pudiera producirse para el propio Estado en caso de efectivo incumplimiento.



En segundo lugar (*fundamento jurídico 12^º*), sobre la impugnación del artículo 11 de la Ley Orgánica 5/2001: «*Régimen aplicable a los entes de derecho público comprendidos en el artículo 2.2 de la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria*», contesta el TC que la *plena aplicabilidad del principio de estabilidad presupuestaria a los entes de Derecho público de las CCAA no significará en ningún caso quebrantar la competencia autonómica en materia de régimen de organización de su autogobierno porque no se pone en cuestión la creación y establecimiento de los entes públicos por la CA, sino que se determina el «marco presupuestario en el que han de ejercer tales entes públicos su actividad».*

STC 189/2011, de 23 de noviembre: Carácter limitado y flexible del principio de estabilidad presupuestaria y del principio de autonomía política y financiera autonómica y local. Competencias del legislador estatal en el marco de la política económica general

a) Tipo de procedimiento:

El recurso de inconstitucionalidad 1506-2002 lo interponen más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso de los Diputados en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre complementaria de la Ley General de Estabilidad presupuestaria. Los artículos recurridos son: 2, 3, 5, 6 apartados 3 y 4, 8 y 9 y la Disposición adicional única, apartados 3 y 4. En este fallo es ponente el magistrado Don Javier Delgado Barrio y se desestima en su totalidad.

b) Supuesto de hecho:

Argumentos de los más de 50 diputados del GP socialista:

Con carácter general la implantación del principio de estabilidad en la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria limita ilegítimamente las posibilidades de adopción de políticas económicas y sociales por parte de las CCAA; que siendo constitucionalmente legítimas pueden resultar incompatibles con el mantenimiento de un equilibrio tan rígidamente entendido, afectándose así al principio democrático y al pluralismo político (art. 1.1). El recurrente plantea que la interpretación que ha hecho el legislador del principio de estabilidad presupuestaria es rígida y anula cualquier margen de actuación a las CCAA. «...Para los recurrentes no cabe hablar de libertad de las CCAA cuando el art. 3.1 de la Ley Orgánica 5/2001 afirma que: en todo caso, vendrán obligadas a adecuar su normativa presupuestaria al objetivo del cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria.»



También la ley orgánica recurrida afecta a la autonomía de las entidades locales ya que se impone a estas un objetivo de estabilidad presupuestaria en términos de equilibrio o superávit, definido unilateralmente desde la instancia central estatal. Lo que hace, a juicio del recurrente, que se viole la garantía institucional de la autonomía local reconocida en el art. 140 de la CE.

Argumentos del Abogado del Estado:

Por contra, expone el Abogado del Estado que con las medidas legalmente establecidas y objeto del recurso, no se afectan las decisiones de la autoridad presupuestaria autonómica relativas a la previsión de ingresos y autorización de gastos respecto de cada una de las partidas del presupuesto, produciéndose, a su juicio, la menor incidencia posible en la autonomía financiera de las CCAA y de los entes locales respectivamente.

Sobre la interpretación del principio de estabilidad presupuestaria dice que no está bien traída la doctrina de la sentencia del TC 76/1983 o sentencia LOAPA, ya que *no se trata de imponer una interpretación constitucional determinada de una cuestión competencial, sino más bien de «establecer un objetivo de política económica general»*. Además tampoco es cierto, a su juicio, que no quepan criterios de flexibilización en la consecución de la estabilidad presupuestaria, pues *cabe aprobar y liquidar los presupuestos sin cumplir el principio de estabilidad, solo que en este caso, se establecerían medidas para corregir la situación*. En relación a la autonomía política y financiera de las CCAA, el Abogado del Estado recogiendo los fundamentos jurídicos de las sentencias citadas en páginas anteriores, subraya su carácter limitado. No sólo se limita a las CCAA su potestad autonómica de gasto o del ingreso, sino que se acepta la potestad autorizatoria del Estado en el uso del crédito autonómico como desarrollo de la competencia estatal ex art. 149.1.1 de la CE.

En conclusión, estamos antes dos conceptos constitucionales no «exclusivos»: por un lado, el «principio de estabilidad presupuestaria y su vinculación a todas las administraciones públicas» y, por otro, la «autonomía política financiera de las CCAA y de los entes locales». Ambos están llamados a convivir y habrá que examinar cada caso la decisión del Estado que incida en la autonomía financiera autonómica para apreciar si aquél se excede o no de las competencias que le atribuye la CE. En el caso presente, dice el Abogado del Estado, la normativa recurrida está plenamente dentro del ámbito competencial del art. 149.1.13 de la CE.

a) Fundamentos jurídicos:

Este pronunciamiento de doce fundamentos jurídicos, en el más puro efecto «bola de nieve», recoge los mismos argumentos de las anteriores. Tal vez resulta relevante, el matiz que se introduce en la explicación del *fundamento jurídico quinto* sobre el concepto de «estabilidad presupuestaria» y su aplicación normativa *como clave doctrinal determinante presente en todos los fallos analizados*.

Recuerda el TC que el legislador *no ha dictado una norma meramente interpretativa* (y ello a pesar de incluir definiciones de conceptos generales) que otorga un único sentido al principio de equilibrio o estabilidad vulnerando la doctrina esta-



blecida en la sentencia LOAPA (STC 76/1983, de 5 de agosto). Tampoco se ha situado en la posición propia del «poder constituyente».

Debemos diferenciar entre: legislar con pretensiones normativas de validez general, interpretando de manera general y abstracta el sistema constitucional y estatutario de distribución de competencias con pretensiones de vinculación a las CCAA, *lo que obviamente le está prohibido*; y, (como otra cosa muy distinta), que el legislador estatal ejerza competencias atribuidas por la Constitución para la ordenación general de la economía y así establezca objetivos de política económica general, *lo que es y resulta perfectamente constitucional y legítimo*.

Concluye el TC que no hay en la Ley orgánica recurrida vulneración alguna de la autonomía política financiera autonómica o local, pues la fijación por el Consejo de Política Fiscal y Financiera del objetivo de estabilidad presupuestaria correspondiente a cada CA es una cuestión que por su naturaleza y alcance afecta a la garantía del equilibrio económico a través de la política económica general y ha de ser adoptada, con carácter general y homogéneo, para todo el sistema.

IV. COMENTARIO CRÍTICO Y RELEVANCIA DE LOS FALLOS

Algunas reflexiones se pueden hacer sobre este grupo de sentencias, víctimas del efecto «bola de nieve» que los fallos sucesivos han producido.

Observamos unas sentencias locomotoras, la 134/2011 y 157/2011, que han configurado las demás y que siendo todas de 2011 (alguna anterior a la reforma constitucional, otras posteriores) surgen tras diez largos años de espera desde que se interpusieron los recursos de inconstitucionalidad por las diversas comunidades autónomas. Diez años de profundos cambios y de nuevos Estatutos de autonomía para algunas de esas Comunidades que sin duda, en materia económica, han entrado en profunda frustración sobre la permanente interpretación-acotación del principio de autonomía política financiera que el TC ha venido haciendo en sus fundamentos jurídicos.

El máximo intérprete constitucional califica como legislación básica, las diversas leyes estatales sobre «estabilidad presupuestaria» (STC 185/2011), categoría jurídica ésta no exenta de infinitos problemas como herramienta usada por nuestro modelo de distribución competencial y que aún hoy no es capaz de albergar «conciliación armónica» plena entre el legislador estatal y el autonómico. El TC se empeña, quizá no le queda otra opción, quizá es lo que tenga que hacer, en seguir buscando vías interpretativas pacificadoras de reparto competencial.

La jurisprudencia que se estudia en estas páginas⁵ deja claro el apoyo a las leyes de estabilidad presupuestaria del Estado y el afán de hacer entender a las CCAA que

⁵ Ver ESPARZA OROZ, M.: «La Jurisprudencia constitucional sobre la legislación de Estabilidad Presupuestaria» en *Revista Jurídica de Navarra*, julio-diciembre, núm. 52, Madrid 2011, pp. 203-230.



SSTC 185, 186, 187, 188 y 189/2011, de 23 de noviembre: jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de ...
Rosa M^a Fernández Riveira

la Unión Europea marca la senda de la estabilidad presupuestaria a recorrer por los Estados. Todo ello parece razonable pero quizá también lo sea, empezar a asumir, (con reforma o sin ella), que el concepto de «autonomía política financiera» autonómica del artículo 156 de la CE y su desarrollo vía Estatutos de autonomía no puede permanecer intacto. Sin algunas reformas sospechamos que no habrá conciliación (Estado-Comunidades autónomas), por mucho que la herramienta de la interpretación conforme se estire y se estire *ad casum* como ha venido haciendo, «*años ha...*» nuestro máximo intérprete.

