

## SSTC 197 Y 198/2011, DE 13 DE DICIEMBRE: PROYECCION DE LAS LEYES DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA SOBRE LA AUTONOMIA FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS A LA LUZ DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL

MARTA VERDESOTO GÓMEZ  
*Universidad Complutense de Madrid*

### I. DOCTRINA

El Tribunal resuelve desestimar los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por las Cortes de Aragón (Recurso nº 1487-2002) y el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura (Recurso nº 1488-2002) contra la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria (en adelante LEP) y la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, Complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (LOCEP).

### II. ANTECEDENTES JURISPRUDENCIALES

Son numerosas las Sentencias del Tribunal Constitucional que, en la segunda mitad de 2011, resuelven recursos de inconstitucionalidad formulados contra la normativa estatal sobre estabilidad presupuestaria de 2001. En algunos casos, las Sentencias se refieren a la impugnación de preceptos de la LEP, como las SSTC 195 y 196/2011, dictadas el mismo día que las sentencias cuyo comentario nos ocupa, o la STC 157/2011, de 18 de octubre, cuya doctrina se invoca en sentencias posteriores. En otros casos, resuelven sólo cuestiones relacionadas con la Ley Orgánica Complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (SSTC 185, 186, 187, 188 y 189/2011 de 23 de noviembre de 2011).

Sin duda el antecedente más importante de las Sentencias que constituyen el objeto de nuestro comentario está constituido por la STC 134/2011, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento de Cataluña, tanto contra la LEP, como contra la Ley Orgánica Complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (LOCEP). Todas las Sentencias posteriores aluden a la doctrina establecida por el Tribunal en este caso, con fallos similares en cuanto a la constitucionalidad de los preceptos impugnados.

### III. SUPUESTO DE HECHO

El Estado español trasladó las exigencias del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, acordado en el Consejo de Amsterdam en junio de 1997, a nuestro Ordenamiento



Interno a través de dos normas de rango legal, LEP y LOCEP. El art. 157.3 CE fue el origen de la elaboración de dos proyectos de ley, orgánica y ordinaria, diferenciados, pues el sistema de cooperación financiera entre el Estado y las Comunidades Autónomas al servicio del objetivo de estabilidad debía revestir carácter de Ley Orgánica.

Las obligaciones comunitarias afectan no solamente a la administración central, sino a todos los entes públicos de carácter territorial, con competencias financieras en materia de gasto. En este sentido, a través de las leyes citadas, entraron en vigor normas que aseguraban el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria por parte de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales.

La Exposición de Motivos de la LOEP señalaba expresamente que el objetivo de la norma consistía en el establecimiento de mecanismos de coordinación entre la hacienda pública estatal y las de las comunidades autónomas en materia presupuestaria y resaltaba que, una vez fijado el marco de estabilidad presupuestaria, y en virtud del principio de autonomía financiera, las Comunidades Autónomas tienen «...la capacidad de adoptar las medidas necesarias para alcanzarlo, permitiéndoles igualmente decidir si el objetivo puede lograrse con una política de incremento de los ingresos públicos o de reducción de los gastos, y sin que pueda recurrirse a una mayor emisión de deuda pública como forma de financiación.»

En el articulado de las leyes estatales, la estabilidad presupuestaria aparece definida como situación de equilibrio o superávit y se obliga a las Comunidades Autónomas a adecuar su normativa presupuestaria al objetivo de su cumplimiento. En desarrollo de esta obligación se regulan una serie de límites, deberes y controles de las citadas administraciones territoriales por el Estado.

En el caso de la STC 197/2011, la letrada de las Cortes de Aragón interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 3.2, 19 a 23; disposición adicional única –que modifica los arts. 54 y 146.1 de la Ley reguladora de las haciendas locales–; y la disposición final cuarta, inciso segundo del aptdo. 1, de la Ley 18/2001, y, de otro lado, contra los arts., 2, 3, 5, segundo inciso, 6.3 y 4, 8, 9 y disposición adicional única, apartados uno, dos, tres y cuatro de la Ley Orgánica 5/2001, al considerar que la citada normativa estatal supone una vulneración de la autonomía política y financiera de la Comunidad Autónoma y la de los entes locales, menoscabando la tutela financiera de aquella sobre éstos (arts 137 y 156 CE).

En el caso de la STC 198/2011, el letrado de la Junta de Extremadura interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 3.2, 8.1, 9.1 y 11 de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria y contra los arts. 2, 3.1, 5, 6.3, 6.4, 8.2, 8.3, 8.4, 8.5, 8.7, 8.8, Disposición Adicional única en sus apartados uno, dos, tres y cuatro de la LO 5/2001, alegando una vulneración de la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma (arts. 156.1 CE y 54 del Estatuto de Autonomía), proporcionalidad, suficiencia financiera de las Comunidades Autónomas, igualdad y coordinación.



#### IV. TIPO DE PROCEDIMIENTO

El Tribunal Constitucional resuelve sendos recursos de inconstitucionalidad planteados por las Cortes de Aragón y por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura.

En ambos casos el Tribunal estima que los recursos mantienen vivo su objeto, aunque la Ley 18/2001, de 12 de diciembre hubiera sido derogada por el Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, y la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, hubiera sido modificada por la Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo (FJ 3 SSTC 197 y 198/2011 que se remite al FJ 2 de la STC 134/2011). Es decir, aunque con carácter general el Tribunal Constitucional no se pronuncia sobre normas que el propio legislador ha expulsado ya del ordenamiento, constituyen una excepción a esta regla aquellos supuestos en los que a través de un recurso de inconstitucionalidad lo que se trata en realidad es una controversia en el ámbito de las competencias respectivas del Estado y Comunidades Autónomas.

El Tribunal estima, además, que en los casos planteados, la derogación y modificación de las normas impugnadas supone la sustitución por otra normativa que reproduce las mismas cuestiones controvertidas.

#### V. FUNDAMENTOS JURIDICOS

El Tribunal Constitucional desestima los recursos planteados, recordando, en ambas Sentencias, que las cuestiones planteadas ya han sido resueltas en las SSTC 134/2011, de 20 de julio y 157/2011, de 18 de octubre, a cuyo texto se remite invariablemente. Por otro lado, deja constancia de que el principio de estabilidad presupuestaria es ahora un mandato constitucional que, como tal, vincula a todos los poderes públicos y que, por tanto, en su sentido principal queda fuera de la disponibilidad del Estado y de las Comunidades Autónomas.

En este sentido, el Tribunal Constitucional alude a la doctrina del *ius superveniens* (FJ 4 SSTC 197 y 198/2011) que le permite examinar no 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.

Desde el punto de vista material, el Tribunal ampara (como ya hizo en las SSTC 134/2011 Y 157/2011) la competencia estatal para dictar las leyes cuestionadas en cuatro apartados del art. 149.1 CE; por un lado, los apartados 13 y 14 y, por otro, los apartados 11 y 18 (FJ 5 SSTC 197 y 198/2011) y se ocupa posteriormente de examinar los concretos preceptos impugnados.

Si atendemos a los recursos presentados y que han dado origen a las Sentencias cuyo comentario nos ocupa, podemos fácilmente constatar que los artículos de la LOCEP impugnados son prácticamente coincidentes (La diferencia fundamental estriba en la impugnación del art. 9 en el recurso planteado por las Cortes de Ara-



gón y que originó la Sentencia 197/2011, art. que, por otro lado viene a establecer un límite similar al previsto en el art. 14.3 de la LOFCA, modificado por la Disposición Adicional única en su apartado 3, que sí fue objeto de impugnación en ambos recursos). En cuanto a los preceptos de la LEP impugnados también existe una importante coincidencia entre ambos recursos, aunque en la STC 197/2011 el TC se pronuncia sobre cuestiones relacionadas con el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria por las entidades locales y la tutela financiera de las Comunidades Autónomas sobre sus haciendas y en la STC 198/2011 se plantea al Tribunal la valoración de la posibilidad de que el Estado pueda establecer sistemas de compensación interadministrativa de la responsabilidad financiera que pueda generarse ante la Unión Europea, por incumplimiento de los compromisos en materia de estabilidad presupuestaria.

Consideramos conveniente por tanto, en aras a evitar duplicidades, realizar un análisis conjunto de los fundamentos jurídicos de ambas sentencias (prácticamente coincidentes por referirse a la impugnación de los mismos preceptos) y, en último lugar, nos referiremos a los fundamentos jurídicos no concurrentes por referirse a la impugnación de un precepto concreto tan sólo en uno de los recursos.

En primer lugar el TC desestima la impugnación del art. 3.2 de la LEP que define el concepto de estabilidad presupuestaria como «la situación de equilibrio o superávit computada en términos de capacidad de financiación», acudiendo al FJ 8.b) de la STC 134/2011, según el cual la definición de «estabilidad presupuestaria» se configura como una orientación de la política económica general que el Estado puede dictar, ex art. 149.1.13 y 156.1 en conexión con el art. 149.1.14, considerando legítimo el establecimiento de topes máximos en materias concretas a las Comunidades Autónomas en la elaboración de sus presupuestos, así como a la fijación de topes generales para dichos presupuestos, toda vez que la política presupuestaria es un instrumento de la política económica de especial relevancia, mediante el cual incumbe al Estado garantizar el equilibrio económico general.

A la misma conclusión desestimatoria por conexión llega el Tribunal Constitucional respecto de los preceptos impugnados en ambas Sentencias que se remiten al concepto de estabilidad presupuestaria, así:

- Art. 2 LOCEP: Aplicación de los principios de estabilidad presupuestaria, plurianualidad, transparencia y eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos a las Comunidades Autónomas.
- Art. 3 LOCEP: Cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria por las Comunidades Autónomas, adecuación de su normativa presupuestaria al cumplimiento de dicho objetivo y, en situaciones excepcionales de déficit presupuestario, obligación de justificación y formulación de un plan económico-financiero de saneamiento.
- Art. 5 LOCEP: Respeto del principio de estabilidad presupuestaria por el Consejo de Política Fiscal y Financiera y por las Comunidades Autónomas en él representadas.



- Disposición adicional única, aptdos. uno, tres y cuatro de la LOCEP, que modifican los arts. 2.1.b), 14.3 y 21.1 de la LOFCA. El Tribunal considera (FJ 10 STC 197/2011) que la concepción de estabilidad presupuestaria en términos de equilibrio o superávit es coherente con las competencias del Estado previstas en el art. 149.1.13 y 14 CE. Igualmente, la necesaria autorización por el Estado de las operaciones de crédito que pretendan realizar las Comunidades Autónomas, cuando se constate el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, que estaría amparada en las competencias del Estado del art. 149.1.11 y 13CE.
- Art. 6 (apartados 3 y 4) LOCEP: Fijación del objetivo de estabilidad presupuestaria correspondiente a cada Comunidad Autónoma por el Consejo de Política Fiscal y Financiera; así como la obligación de cada Comunidad Autónoma de aprobar y liquidar sus presupuestos, a falta de acuerdo, en situación de equilibrio presupuestario. El TC vuelve a remitirse a la «*tantas veces citada STC 134/2011, FJ 8 d)*» para considerar que esta cuestión afecta a la garantía del equilibrio económico, a través de la política económica general y ha de ser alcanzada de manera general y homogénea para todo el sistema.

Igualmente se desestima, no ya por su conexión con el principio de estabilidad sino por suponer el establecimiento de controles sobre la actuación autonómica, la impugnación del art. 8 de la LOCEP y, por conexión, el aptdo. 2 de su disposición adicional única (que modifica el art. 3.2 de la LOFCA), que se ocupa de regular un procedimiento para la corrección de las situaciones de desequilibrio, basado en la redacción de un plan económico-financiero de saneamiento, de necesaria verificación por el Consejo de Política Fiscal y Financiera. El TC considera (FJ 12 SSTC 197 y 198/2011), aplicando igualmente la doctrina recogida en la STC 134/2011, FJ 11, que teniendo en cuenta la legitimidad del establecimiento por el Estado del principio de estabilidad presupuestaria, se debe atribuir la misma legitimidad al criterio de que cuando dicho principio no se atienda, el Estado imponga, ex art. 149.1.13 CE, la elaboración a las Comunidades Autónomas de un plan económico-financiero de corrección del desequilibrio, pues de no ser quedaría sin efecto el objetivo de estabilidad y la competencia del Estado para garantizar el equilibrio económico de la política económica general.

La impugnación del art. 9 de la LOCEP, que alude a los criterios que el Estado tendrá en cuenta a la hora de autorizar la emisión de deuda por parte de las Comunidades Autónomas (cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria y del resto de obligaciones establecidas por la LOCEP), se resuelve brevemente sólo en la STC 197/2011. El TC vuelve a reproducir aquí un fundamento jurídico de la STC 134/2011 (FJ 8.e)), considerando que no supone vulneración de la autonomía política y financiera de los citados entes territoriales, pues ambas encuentran su límite en las competencias del Estado del art. 149.1.11 y 13 CE.

Es en relación con la impugnación del articulado de la LEP donde encontramos alguna diferencia entre las Sentencias 197 y 198/2011.



En efecto, en la STC 187/2011, el Tribunal Constitucional debe valorar los artículos 19 a 23, disposición adicional única y disposición final cuarta, apartado 1.2 de la LEP. En los FJ 14-16, resuelve la impugnación de preceptos relativos al cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria por las entidades locales y el control de su cumplimiento por parte del Estado, reproduciendo íntegramente los argumentos manejados en la STC 134/2011.

De manera resumida podemos señalar que el TC, a partir de la consideración de que la política presupuestaria forma parte esencial de la política económica general, señala que ésta debe proyectarse sobre todos los presupuestos del sector público, estatal, autonómico y local. La aplicación de la LEP a los entes locales no quebranta ni su autonomía política ni su autonomía financiera porque sus preceptos no ponen en cuestión el establecimiento de las políticas locales de los diversos entes, fijando solamente el marco presupuestario en que deben ejercerse las mismas y tampoco interfieren en los recursos que el Estado debe poner a su disposición.

Asimismo, el Tribunal considera que la audiencia previa de la Comisión Nacional de Administración Local, para fijar el objetivo de estabilidad presupuestaria, atiende a razones de eficacia y operatividad del Estado de su propia competencia y no menoscaba la competencia autonómica de tutela de los entes locales. Además, alude a los aptdos. 11 y 13 del art. 149.1 como los títulos competenciales que legitiman la necesaria autorización del Estado para que las entidades locales puedan realizar una operación de crédito que supone superar el techo normal de endeudamiento.

El art. 21 de la LEP no fue objeto de análisis por el TC en su Sentencia 134/2011, así pues la impugnación de este precepto, relativo a la competencia del ministro de Hacienda para recabar información a las Entidades Locales que permita la medición del grado de realización del objetivo de estabilidad presupuestaria, constituye básicamente la única «innovación» de la STC 197/2011 con su precedente. En el FJ 16 el Tribunal argumenta de forma sucinta que el precepto no vulnera las competencias autonómicas de tutela de las entidades locales, porque no excluye la posibilidad de que las Comunidades Autónomas pueden obtener información concreta sobre la actividad de esas entidades y porque el reconocimiento de la capacidad del Ministerio de Hacienda para recabar información es coherente con el ejercicio de la competencia del Estado sobre política presupuestaria, que forma parte esencial de la política económica general (art. 149.1.13 CE).

En cuanto a los preceptos de la LEP que han sido objeto de valoración constitucional únicamente en la STC 198/2011, éstos se contienen en los arts 8.1 (que habilita al gobierno para establecer el objetivo de estabilidad presupuestaria referido a los tres ejercicios siguientes para el conjunto del sector público, previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera en cuanto al ámbito de las Comunidades Autónomas), 9.1 (que asigna al Gobierno, a través de la Intervención General de la Administración del Estado, la potestad de emitir un informe sobre el grado de cumplimiento del ejercicio de estabilidad presupuestaria) y 11 (sobre la responsabilidad



financiera derivada del incumplimiento de los compromisos adquiridos por España ante la Unión Europea en materia de estabilidad presupuestaria).

En los FJ 13 y 14 el TC se desestima la impugnación de los arts. 8.1 y 9, reiterando que el Estado está legitimado tanto para establecer topes generales máximos a las Comunidades Autónomas en la elaboración de sus presupuestos, pues la política presupuestaria es un instrumento de la política económica, mediante la cual el Estado debe garantizar el equilibrio económico general; como para que el gobierno elabore un informe sobre el grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria.

Sólo cuando el Tribunal Constitucional valora la constitucionalidad del art. 11 podemos encontrar una diferencia algo más significativa entre esta Sentencia y sus precedentes. En efecto, en el FJ 15 STC 198/2011 no encontramos ninguna alusión a la doctrina manifestada en la STC 134/2011, porque este precepto no fue objeto de impugnación en este procedimiento. El TC apela a la doctrina contenida en su STC 148/1998 (FJ 8) para señalar que corresponde al Estado, no solo establecer los sistemas de coordinación y cooperación que permitan evitar un deficiente 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*».

## VI. COMENTARIO CRÍTICO

Poco añade el Tribunal Constitucional respecto de lo ya argumentado en su STC 134/2011. La relevancia de estas STC radica en las novedades constitucionales producidas en el lapso temporal que media entre éstas y aquélla, de tal manera que la reforma constitucional del art. 135 constituye un aval de la doctrina sentada por el Tribunal y, en este sentido, las competencias estatales del art. 149.1 (apartados 11, 13, 14 y 18) se interpretan, sin reservas ni matizaciones, en toda su amplitud.

Como hemos señalado anteriormente, los límites impuestos por el principio de estabilidad presupuestaria a la autonomía financiera autonómica han constituido un ámbito fundamental en la jurisprudencia constitucional del último semestre de 2011. El Tribunal ha tenido que resolver un importante número de recursos interpuestos contra las leyes de estabilidad presupuestaria de 2011 que han dado lugar a sentencias coincidentes en el fallo, en cuanto a la constitucionalidad de los preceptos impugnados, y con fundamentos jurídicos, también similares, que se ocupan de extraer los fundamentos jurídicos de la STC 134/2011, lo que en determinados momentos provoca que no aparezca claramente expuesto el hilo argumental del Tribunal.

En este sentido, debemos señalar que el Tribunal Constitucional denegó, mediante Auto 215/2002, de 29 de octubre, la acumulación de los numerosos recursos de



inconstitucionalidad planteados contra la LEP y la LOCEP<sup>1</sup>. El TC consideró que, pese a que ambas leyes «*constituyen un conjunto normativo de aplicación unitaria*», que permitirían un examen conjunto, por lo que se refiere a los preceptos concretamente impugnados, sólo en cuanto a algunos de ellos se produce coincidencia en todos los recursos. Por tanto, «*Dada la diversidad en el contenido de cada una de las interposiciones en particular, así como el cuantioso número de asuntos presentados contra las leyes indicadas, no resulta aconsejable que la decisión del Tribunal sobre las mismas haya de adoptarse en una única resolución, pues al tener ésta que dar respuesta a la totalidad de las pretensiones suscitadas, resultaría excesivamente compleja, siendo preferible continuar la tramitación por separado en cada asunto*».

Es cierto que los recursos señalados no impugnan exactamente los mismos artículos de las leyes de estabilidad citadas, pero no lo es menos que el núcleo de las cuestiones planteadas es el mismo: La definición de «estabilidad presupuestaria» como situación de equilibrio o superávit que contiene la norma estatal, las facultades del Consejo Económico y Social para determinar el objetivo de estabilidad de cada comunidad autónoma y, en su caso, para imponer a aquélla el equilibrio presupuestario, la autorización del Estado en determinados supuestos de emisión de deuda y, en muchos de los recursos planteados, las obligaciones impuestas a los entes locales en aras al cumplimiento presupuestario del principio de estabilidad. Lógicamente, en los diferentes procesos aparece un mismo artículo de la Constitución, el 156.1, sustentando los recursos planteados.

Debemos tener en cuenta, además, que la Ley Orgánica reguladora del Tribunal Constitucional, en su art. 83, no exige una plena coincidencia en el objeto de los recursos para poder acordar la acumulación de los procedimientos sino que tengan «*...objetos conexos que justifiquen la unidad de tramitación y decisión*».<sup>2</sup>

No podemos, a la vista de las SSTC, poner en duda la conexión evidente entre los recursos planteados, que cuestionan la constitucionalidad de preceptos de la legislación estatal de estabilidad presupuestaria que, a pesar de desarrollarse a través de dos vehículos normativos distintos, LEP y LOCEP, deben interpretarse y aplicarse





...»siempre de forma unitaria, siendo las dos normas instrumentos al servicio de idénticos objetivos de política económica.»<sup>3</sup>. Conexión que el propio Constitucional reconoce expresamente en la STC 134/2011, FJ 1, cuando legitima la impugnación unitaria de normas «cuando dichas normas «responden a un mismo campo normativo material y están tan estrictamente imbricadas ... que difícilmente pueden 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». Y afirma «Así ocurre en este caso, pues ambas leyes se conciben de modo complementario, según reza el propio título de la Ley Orgánica 5/2001, que proclama su conexión con la Ley 18/2001, y ponen de relieve sus respectivas exposiciones de motivos.»

Como conclusión, el Tribunal Constitucional prefiere anteponer la economía procesal, a través de tramitaciones y fallos individuales para cada ley y órgano recurrente, salvo en los casos, como el de las Sentencias cuyo comentario nos ocupa, en que un mismo órgano impugna conjuntamente ambas leyes<sup>4</sup>, a una tramitación y decisión unitaria para evitar una Sentencia, a su juicio, excesivamente compleja por el cuantioso número de preceptos impugnados.

Otra cuestión que debemos resaltar es la alusión por el TC al *ius superveniens* al resolver los recursos planteados. Dejando de lado que la simple mención de este criterio pone de manifiesto la tardanza del TC en la resolución de los recursos planteados, en este caso de más de diez años, lo que, lógicamente, puede provocar un cambio en los parámetros de constitucionalidad que resultan de aplicación, entendemos que efectivamente tal criterio avala el contenido de las SSTC 197 Y 198/2011 pues se dictan una vez que el art. 135 CE ya ha sido modificado, aunque su desarrollo a través de Ley Orgánica todavía no se hubiera producido. Obviamente tal criterio no se alegó por el TC en la STC 134/2011, limitándose a recordar que, pese a la derogación de la LEP por el RD Leg. 2/2007, y a la modificación de la LOCEP por la Ley Orgánica 3/2006, el recurso de inconstitucionalidad mantiene vivo su objeto, pues suponen una sustitución por otra normativa que reproduce, aunque con una redacción diferente y más amplia, las mismas cuestiones objeto de controversia.

No pretendemos en este trabajo realizar un análisis del contenido de la STC 134/2011, que ya se realiza en otro lugar de esta revista, queremos simplemente recordar que la normativa estatal sobre estabilidad presupuestaria que sustituyó a la LEP y LOCEP suavizaba las exigencias del principio de estabilidad y potenciaba

<sup>3</sup> Apartado 1 de la Exposición de Motivos de la LOCEP.

<sup>4</sup> Cfr. ESPARZA OROZ, M. (2011): «La Jurisprudencia Constitucional sobre la legislación de estabilidad presupuestaria», *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 52, Julio-Diciembre de 2011, p. 213. El autor critica la actuación del TC, al considerar que ha desencadenado un copioso, desalentador y redundante cúmulo de sentencias.



un mayor diálogo entre Comunidades Autónomas y Estado<sup>5</sup>, por lo que la afirmación del TC parece excesivamente simplista<sup>6</sup>. Desde nuestro punto de vista, la legislación aprobada en 2006 y 2007 podría incluso haber servido como argumento para avalar por parte del Tribunal Constitucional alguna de las tesis de las Comunidades Autónomas recurrentes. La situación económica financiera de nuestras administraciones públicas en el momento de dictarse la Sentencia, independientemente de que se hubiera modificado o no el art. 135, hacía inviable de facto tal posibilidad.

Brevemente debemos hacer alusión a la responsabilidad financiera de las administraciones públicas derivadas del incumplimiento de los compromisos adquiridos ante la Unión Europea. El TC se pronuncia sobre esta cuestión, regulada inicialmente en el art. 11 de la LEP y que fue objeto de recurso ante el Tribunal Constitucional por la Junta de Extremadura, en el FJ 15 de la STC 198/2011. Como hemos puesto de manifiesto en el apartado anterior, el TC de acuerdo con su jurisprudencia anterior (STC 148/1998, FJ 8), reconoce la competencia del Estado para establecer los sistemas de compensación interadministrativa de la responsabilidad financiera que pudiera generarse para el propio Estado en el caso de que dichas irregularidades y carencias se produjeran efectivamente y así se constatará por las instituciones comunitarias.

La nueva Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera contempla igualmente esta responsabilidad, en su disposición adicional segunda, y atribuye competencia a un órgano concreto, el Consejo de Ministros, para declarar la misma y en su caso la compensación o retención de dicha deuda de las cantidades que el Estado deba transferir a la Administración responsable por cualquier concepto. Parece, por tanto, que el precepto deja de ser una especie de cláusula general de estilo a transformarse en una disposición plenamente operativa.

En este sentido, para terminar nuestro comentario, debemos señalar que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre estabilidad presupuestaria ha servido, a la vista de los preceptos de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera sobre las Comunidades Autónomas, para avalar la incorporación de nuevos y mayores límites a la actividad financiera de las Comunidades Autónomas<sup>7</sup>. No sólo la reforma del art. 135, sino también la inter-

<sup>5</sup> Un breve resumen sobre los aspectos fundamentales de la reforma de las leyes de 2011 puede consultarse en MARTINEZ LAGO, M. A. y VERDESOTO GÓMEZ, M.: «La corresponsabilidad en el gasto público autonómico» en la obra colectiva *Corresponsabilidad fiscal y financiación de los servicios públicos fundamentales*, Consejo Económico y Social, Madrid, 2006, pp. 365 y 366.

<sup>6</sup> Resulta sabido que la LO 2/2006, de 26 de mayo, dio nueva redacción a los arts. 3 a 11 de la LOCEP y que la Ley 15/2006 modificó los arts. 3, 5-14, 16, 17, y 19-23 de la LEP.

<sup>7</sup> A título de ejemplo, pensemos en la Disposición Adicional Tercera de la Ley Orgánica que establece la posibilidad de llevanza ante el Tribunal Constitucional de los incumplimientos de las Comunidades Autónomas que vulneren los principios del art. 135 CE y desarrollados en la Ley. Dado el carácter suspensivo del recurso de inconstitucionalidad planteado por el Gobierno, si se impugna la



pretación constitucional del art. 149.1.13, han dado como resultado una norma que compromete en mayor medida que la legislación anterior la autonomía política y financiera de los entes territoriales<sup>8</sup>.

## VII. RELEVANCIA JURIDICA

No cabe duda alguna sobre la relevancia jurídica de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el Principio de Estabilidad Presupuestaria. Sin embargo, las STC 197 Y 198/2011 añaden poco a lo ya expuesto por el Tribunal Constitucional en la STC 134/2011. Cuestiones de índole formal, como la no acumulación de los numerosos recursos planteados o la consideración del *ius superveniens* por el TC justifican el análisis de las mismas.

## VIII. BIBLIOGRAFIA

EMBID IRUJO, A. (2011): «Crisis económica y reforma local», *Anuario Aragonés del Gobierno Local*, pp. 443-469.

ESPARZA OROZ, M. (2011): «La Jurisprudencia Constitucional sobre la legislación de estabilidad presupuestaria», *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 52, Julio-Diciembre de 2011, p. 203-230.

HUCHA CELADOR, F. de la (2011): «La reforma constitucional de la deuda pública», *REDF*, Civitas, núm. 153, enero-marzo 2012, pp. 13-18.

– (2012): «La reforma del art. 135 de la Constitución: Estabilidad Presupuestaria y Deuda Pública», *REDF*, Civitas, núm. 153, enero-marzo 2012, pp. 21-48.

MARTÍNEZ LAGO, M. A. (2006): «La estabilidad presupuestaria y la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas», *Noticias de la Unión Europea*, CISS, nº 257, 2006, pp. 57 y ss.

– (2011a): «El régimen jurídico del endeudamiento de las entidades locales y las restricciones para su ejercicio en 2011», *Anuario Aragonés del Gobierno Local*, pp. 213-242.

---

ley de presupuestos, el precepto ordena la prórroga automática de los presupuestos del ejercicio anterior. DE LA HUCHA CELADOR, F.: «La reforma constitucional de la deuda pública», *REDF*, Civitas, núm. 153, enero-marzo 2012, p. 17, consideró esta posibilidad de impugnación, la mayor restricción a las CCAA del, en el momento de realizar su trabajo, Proyecto de Ley de Estabilidad Presupuestaria.

<sup>8</sup> En este sentido RUIZ ALMENDRAL, V.: «La reforma constitucional a la luz de la estabilidad presupuestaria», *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 38, septiembre-diciembre 2011, p. 91. MARTÍNEZ LAGO, M. A.: «Aprobado el 'copy paste' de la Ley de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera», *Nuevatribuna.es*, 2 de mayo 2012, Página 7 Comunicación, Madrid.



SSTC 197 y 198/2011, de 13 de diciembre: proyección de las leyes de estabilidad presupuestaria sobre la autonomía financiera...

Marta Verdesoto Gómez

– (2011b): «Crisis fiscal y reforma de la Constitución», *El cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, nº 24, 2011, pp. 10-21.

– (2011c): «Estabilidad Presupuestaria, legislación ordinaria y Constitución», *Cuadernos de Política Fiscal*, 12 de septiembre 2011.

MARTÍNEZ LAGO, M. A. y VERDESOTO GOMEZ, M. (2006): «La corresponsabilidad en el gasto público autonómico», en la obra colectiva *Corresponsabilidad fiscal y financiación de los servicios públicos fundamentales*, Consejo Económico y Social, Madrid, 2006, pp. 345-366.

RUIZ ALMENDRAL, V. (2011): «La reforma constitucional a la luz de la estabilidad presupuestaria», *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 38, septiembre-diciembre 2011, pp. 89-159.

RUIZ RESCALVO, M<sup>a</sup> DEL PILAR (2003): *El Principio de Estabilidad Presupuestaria*, Edisofer, Madrid.

