

DE LA DISCUSIÓN SOBRE UN «TÍTULO COMPETENCIAL» A LA AFIRMACIÓN DE UN «MANDATO CONSTITUCIONAL».

COMENTARIO A LAS SSTC 134/2011, DE 20 DE JULIO, Y 157/2011, DE 18 DE OCTUBRE

SUSANA RUIZ TARRÍAS

I. INTRODUCCIÓN.—II. LA ADECUACIÓN DEL PRINCIPIO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA A LA NORMATIVA EUROPEA Y EL «EXCESO COMPETENCIAL» DEL ESTADO: 1. *La fundamentación del principio de estabilidad presupuestaria en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento*. 2. *La «prevalencia» del artículo 149.1.13.ª como título competencial para la adopción del principio de estabilidad presupuestaria*.—III. LA REFORMA DEL PACTO DE ESTABILIDAD Y CRECIMIENTO Y LA MEJORA DE LA «GOBERNANZA ECONÓMICA» DE LA UE: 1. *La revisión del Pacto de Estabilidad y Crecimiento en el contexto del «six-pack»*. 2. *La reforma del artículo 136 TFUE y los nuevos Tratados «MEDE» y «TECG»*.—IV. LA AFIRMACIÓN DEL PRINCIPIO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA COMO «MANDATO CONSTITUCIONAL»: 1. *La reforma del principio de estabilidad presupuestaria y su posterior incorporación en el artículo 135 CE*. 2. *La reserva de Ley Orgánica y el juego de los títulos competenciales en el contexto del artículo 135 CE*.—V. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN

Las Sentencias del Tribunal Constitucional 134/2011, de 20 de julio, y 157/2011, de 18 de octubre, resuelven sendos recursos de inconstitucionalidad planteados, respectivamente, por el Parlamento de Cataluña y por el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, en relación, en el primero de los casos, con diversos preceptos de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria —y la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la anterior—, y respecto de distintos preceptos de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, en el segundo.

Aun cuando, como puede apreciarse, el objeto de ambos recursos de inconstitucionalidad no resulte idéntico, los dos tienen por objeto cuestionar,

como afirma el Tribunal Constitucional en la Sentencia 157/2011, de 18 de octubre, «la construcción del principio de estabilidad presupuestaria» (FJ 1), que vulnera, a juicio de los recurrentes, la autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas, aunque, en ambos casos, la pretensión de los recurrentes ha sido desestimada por el Tribunal Constitucional.

No obstante, mientras que en la Sentencia 134/2011, el Tribunal debe dilucidar si los preceptos recurridos se incardinan en el orden constitucional de distribución de competencias que constituye el «controvertido» título competencial exclusivo del Estado respecto de las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13.^a CE) —y, complementariamente, en el contenido de las reglas 11, 14 y 18 del mismo art. 149.1 CE respecto de otros aspectos concretos—, así como el límite que impone a la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas el principio de coordinación con la Hacienda estatal del artículo 156.1 CE; en la Sentencia 157/2011, la fundamentación del Tribunal cuenta con la apoyatura *ex Constitutione* proveniente de la reforma del artículo 135 de la Constitución, a través de la cual, afirma, se ha llevado a cabo la «consagración constitucional» del principio de estabilidad presupuestaria y, en consecuencia, nos encontramos ante 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 —de la competencia— del Estado y de las Comunidades Autónomas» (FJ 3).

Las páginas que siguen pretenden dar cuenta de algunos de los aspectos constitucionalmente relevantes planteados en relación con las disposiciones legales recurridas por el Parlamento de Cataluña y el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, tomando en consideración, desde luego, que, como anteriormente se ha mencionado, entre uno y otro de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional media la reforma del artículo 135 CE que consagra el principio de estabilidad presupuestaria como un «mandato constitucional», pero también subrayando el hecho de que el principio de estabilidad presupuestaria ha sido objeto de un complejo —y todavía abierto— proceso de redefinición en el contexto de la Unión Europea, del que se derivan importantes obligaciones para los Estados miembros de la eurozona, a raíz de la profundización de la crisis económica y financiera desde 2008.

II. LA ADECUACIÓN DEL PRINCIPIO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA A LA NORMATIVA EUROPEA Y EL «EXCESO COMPETENCIAL» DEL ESTADO

1. *La fundamentación del principio de estabilidad presupuestaria en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento*

Con el objetivo de alcanzar la Unión Económica y Monetaria (UEM) (1), el Tratado de Maastricht (1992) estableció un conjunto de criterios entre los que se encontraba el principio de que «los Estados miembros evitarán déficits públicos excesivos» (art. 104 C.1 del TCE). A tales efectos, el apartado 2.a) del mencionado precepto preveía que la Comisión supervisaría la evolución de la situación presupuestaria y el nivel de endeudamiento público de los Estados miembros y, en particular, examinaría la observancia de una disciplina presupuestaria (2).

Por su parte, con la finalidad de garantizar la eficacia del procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, el Protocolo n.º 12 definía el concepto de «Público» como perteneciente a las Administraciones Públicas, cuyo ámbito alcanzaba «a la Administración Central, a la Administración Regional o Local y a los fondos de la seguridad social» (art. 2), y disponía que «los Estados miembros serán responsables, con arreglo a dicho procedimiento, de los déficits del gobierno general». Asimismo, preveía que los Estados miembros, «garantizarán que los procedimientos nacionales en materia presupuestaria les

(1) La Unión Económica y Monetaria (UEM) designa un proceso destinado a armonizar políticas económicas y a unificar políticas monetarias entre los Estados miembros con el fin de instaurar la moneda única. A tales efectos, el TCE preveía tres fases: Fase n.º 1 (del 1 de julio de 1990 al 31 de diciembre de 1993): de libre circulación de capitales, refuerzo de la coordinación de las políticas económicas e intensificación de la cooperación de los Bancos Centrales; Fase n.º 2 (del 1 de enero de 1994 al 31 de diciembre de 1998): de convergencia de las políticas económicas y monetarias y saneamiento de las finanzas públicas de los Estados miembros, y Fase n.º 3 (desde el 1 de enero de 1999): de creación de un Banco Central Europeo, fijación de los valores de cambio e introducción de la moneda única. En la práctica, sin embargo, el cumplimiento de dicho calendario sufrió algunas alteraciones.

(2) Para ello, atendería a dos criterios:

a) La proporción entre el déficit público previsto o real y el producto interior bruto, cuya diferencia no podría sobrepasar el nivel de referencia del 3 por 100;

b) La proporción entre la deuda pública y el producto interior bruto, cuya diferencia no podría sobrepasar el 60 por 100. Dichos «niveles de referencia» venían establecidos en el artículo 1 del «Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo» (Protocolo n.º 12), anejo a dicho Tratado.

permiten atender, en dicho ámbito, a sus obligaciones derivadas del Tratado» (art. 3) (3).

Convertido en el artículo 104.1 TCE según la versión consolidada tras el Tratado de Ámsterdam (1997) —actualmente art. 126 TFUE—, la posterior Resolución del Consejo Europeo sobre el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (en adelante, PEC) —Ámsterdam, de 17 de junio de 1997 (4)—, iba más allá en la concreción de lo que se debía entender por «déficits públicos excesivos» de los Estados miembros, reconociendo que «la adhesión al objetivo de conseguir situaciones presupuestarias saneadas próximas al equilibrio o con superávit» permitiría a los Estados miembros hacer frente a las «fluctuaciones cíclicas» normales, manteniendo, al mismo tiempo, el déficit público dentro del valor de referencia del 3 por 100 del PIB. De este modo, invitaba a los Estados miembros a aplicar el PEC, respecto del cual dicha Resolución ofrecía un conjunto de orientaciones enumerando, en primer lugar, que los Estados miembros «se comprometen a respetar el objetivo presupuestario a medio plazo establecido en sus programas de estabilidad o convergencia, consistente en conseguir situaciones presupuestarias próximas al equilibrio o con superávit».

El PEC vino a completarse con la aprobación de dos Reglamentos (CE) que tenían como finalidad contribuir a la aplicación del mismo y, en particular, colaborar en el logro del objetivo a medio plazo, consistente en la consecución de «situaciones presupuestarias próximas al equilibrio o superávit», a las que se comprometían todos los Estados miembros.

Desde tales premisas, los Reglamentos (CE) n.º 1466/97, de 7 de julio, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas, y n.º 1467/97, de 7 de julio, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo (5), desarrollaron las previsiones contenidas en el artículo 104.6 y siguientes TCE, respecto de las medidas a adoptar por el Consejo en el supuesto de constatación de situaciones de déficit excesivo, y al procedimiento de supervisión multilateral prevista en el artículo 103.5 TCE.

Además, aunque con una menor fuerza jurídica vinculante en comparación con el TCE y los Reglamentos (CE) analizados, el Informe sobre Orientaciones

(3) El Consejo Europeo, reunido en Madrid en diciembre de 1995, confirmó la importancia de garantizar la disciplina presupuestaria en la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria, opinión que fue reiterada en Florencia seis meses después, siendo en Dublín, en diciembre de 1996, cuando se alcanzó un acuerdo respecto de los principales elementos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

(4) DOCE n.º C 236, de 2.08.1997.

(5) DOCE n.º L 209/6, de 2.08.1997.

Generales de Política Económica para los Estados miembros y la Comunidad (9164/00), presentado al Consejo Europeo de Santa María da Feira, el 19 y 20 de junio de 2000, daba cuenta, en relación con las previsiones presupuestarias, del acuerdo sobre la necesidad de acelerar el saneamiento fiscal con el fin de superar fluctuaciones cíclicas adversas. A tales efectos, los Estados miembros deberían:

a) Alcanzar, no más allá de 2001, una posición presupuestaria próxima al equilibrio o con superávit antes de lo previsto en los programas actualizados de estabilidad y convergencia, y b) donde proceda, continuar con el saneamiento de las cuentas públicas más allá del nivel mínimo para cumplir los requisitos del PEC, generando un margen de maniobra adicional para la estabilización cíclica, así como protegerse de una evolución presupuestaria imprevista, acelerar la reducción de la deuda y prepararse para los desafíos presupuestarios derivados del envejecimiento de la población.

En este contexto, la Exposición de Motivos de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, afirma que las previsiones contenidas en el artículo 104 TCE se habían concretado, en el momento de su aprobación, con idéntico grado de vinculación jurídica para el Estado, de un lado, a través del PEC, donde se formulaba el objetivo de lograr «situaciones presupuestarias próximas al equilibrio o con superávit», y, de otro, a través del Informe sobre Orientaciones Generales de Política Económica para los Estados miembros y la Comunidad, presentado al Consejo Europeo de Santa María da Feira en junio de 2000, en el que se reconocía la necesidad de alcanzar, en el plazo no superior a un año, una posición presupuestaria próxima al equilibrio o con «superávit».

Precisamente ese reconocimiento del mismo grado de vinculación jurídica a los textos mencionados —aun cuando no sea explícitamente recogido en las alegaciones—, constituye el principal argumento de impugnación de la representación procesal del Parlamento de Cataluña y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, en los recursos de inconstitucionalidad planteados respecto de la Ley 12/2001 y la Ley Orgánica 5/2001, al considerar que la imposición por el legislador de una situación de «equilibrio presupuestario absoluto», o «no déficit», carece de cobertura en la normativa europea que, por el contrario, en su opinión, contempla criterios de flexibilidad y la admisibilidad de un cierto nivel de déficit.

Ciertamente, en última instancia, la equiparación de la eficacia jurídica de los distintos textos normativos recogidos en la Exposición de Motivos de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, podría incardinarse en esa «tendencia» seguida en el proceso de integración europea, en la que, como afirma F. Balaguer Ca-

llejón, la limitación de la soberanía estatal «no ha contribuido a incrementar la calidad democrática interna de los Estados miembros, sino, por el contrario, a devaluar esa calidad democrática», en la medida en que estaríamos asistiendo a un proceso de inversión de los términos de la relación entre la limitación de la soberanía y la realización del principio democrático, en virtud del cual los Estados miembros «han podido trasladar a las instancias europeas la adopción de decisiones problemáticas en el ámbito interno, desplazando la responsabilidad» hacia las instancias supranacionales en cuyo ámbito resulta difícil identificar la fuente del poder (6).

En todo caso, como subraya el Abogado del Estado en las alegaciones de ambos pronunciamientos, «el acierto técnico o político no puede ser objeto de debate constitucional en esta sede», y en la Sentencia 134/2011, de 20 de julio, el Tribunal Constitucional toma en consideración, como instrumentos de concreción del PEC, tanto el artículo 104 TCE (actual art. 126 TFUE), como la Resolución del Consejo de 17 de junio de 1997 sobre el PEC, y los Reglamentos (CE) núms. 1466/1997, del Consejo, de 7 de julio, y 1467/1997, del Consejo, de 7 de julio, pero no el Informe presentado al Consejo Europeo de Santamaría da Feira en junio de 2000.

A partir de tales documentos, el Tribunal Constitucional extrae como conclusión la «fácilmente apreciable» relación que la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria, y la Ley Orgánica 5/2001, complementaria de la primera, mantienen con el mencionado Pacto de Estabilidad y Crecimiento (FJ 5).

Además, como ya había venido declarando en pronunciamientos anteriores (SSTC 252/1988, 64/1991, 76/1991, 115/1991 y 236/1991), subraya que la «traslación de la normativa comunitaria derivada al Derecho interno ha de seguir necesariamente los criterios constitucionales y estatutarios de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas». Unos criterios que —como estimaba el Tribunal en la Sentencia 79/1992, de 28 de mayo (FJ 1)—, no resultan alterados ni como consecuencia del ingreso de España en la CEE ni por la promulgación de normas comunitarias, dado que la aplicación del artículo 93 CE no implica que los poderes públicos españoles dejen de estar sometidos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, como establece el artículo 9.1 CE.

Desde tales premisas, recuerda también el Tribunal que, como señaló en la Sentencia 252/1988 (FJ 1), «tampoco cabe ignorar la necesidad de proporcionar al Gobierno los instrumentos indispensables para desempeñar la función que le

(6) BALAGUER CALLEJÓN (2007): 336-337.

atribuye el artículo 93 CE», aunque de ello no se derive, como se estima en la STC 28/1981 (FJ 4), que, en virtud de dicho precepto constitucional, se haya dotado a las normas de Derecho comunitario de «rango y fuerza constitucionales», ni tampoco que «la eventual infracción de aquellas normas por una disposición española» suponga, a la vez, la vulneración del artículo 93 CE (FJ 6).

2. *La «prevalencia» del artículo 149.1.13.^a como título competencial para la adopción del principio de estabilidad presupuestaria*

En cualquier caso, partiendo de la falta de concordancia de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, con la normativa europea, las representaciones procesales del Parlamento de Cataluña y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias consideraban que el Estado carece de título competencial suficiente para disponer la fijación como objetivo del principio de estabilidad presupuestaria a las Comunidades Autónomas, dado que supone una restricción de la autonomía política y la autonomía financiera de éstas garantizada por los artículos 137 y 156.1 de la Constitución.

En este sentido, ambas representaciones procesales estimaban que, pese a la referencia contenida en la Disposición final segunda de la Ley 18/2001 a las reglas 11, 13, 14 y 18 del artículo 149.1 CE, como títulos competenciales habilitadores para la aprobación por el Estado de dicha regulación legal, en lo que respecta a las Comunidades Autónomas el título competencial prevalente estaría constituido por la regla 13 del artículo 149.1 CE, que reserva a favor del Estado la competencia sobre las «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica», respecto de la cual, como lo expresa el Abogado del Estado en las alegaciones formuladas a ambos recursos de inconstitucionalidad, los recurrentes entienden que «existe un exceso competencial en el ejercicio del título contenido en el artículo 149.1.13 CE» (7).

(7) Con carácter general, para M. Aragón los términos empleados por el artículo 149.1 CE «hacen muy difícil la concreción del modelo de Estado compuesto», en tanto que no proporcionan una fórmula susceptible de regular «con un grado suficiente de certeza y estabilidad [...] la distribución territorial de competencias» especialmente, a través de la determinación de «lo «básico»», donde el Estado tiene «mayor laxitud» para «ampliar o disminuir su competencia» y, en consecuencia, para «atribuir más o menos competencia a las Comunidades Autónomas» [ARAGÓN REYES (2009): 772].

No obstante, ello no implica que los Estatutos de Autonomía puedan erigirse en instrumentos de delimitación del alcance de las competencias estatales derivadas de la Constitución, en cuya concreción únicamente pueden participar «otras normas estatales infraconstitucionales (diversas leyes orgánicas e incluso ordinarias, así como otras normas reguladoras de las condiciones básicas

A este respecto, se ha de subrayar que el Consejo de Estado, en su Dictamen n.º 4/2001, relativo al anteproyecto de Ley General de Estabilidad Presupuestaria, aun reconociendo que la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia presupuestaria «es una cuestión delicada» —habida cuenta de la confluencia de una diversidad de títulos competenciales de los previstos en el art. 149.1 CE—, consideraba que no es posible entender que en la disposición final de la disposición legal recurrida se otorgue prioridad a unos títulos competenciales sobre otros, sino que «en ella se da cabida a títulos competenciales de distinta naturaleza».

De un lado, afirmaba, aquellos en virtud de los cuales «se residencia en el poder del Estado, con carácter exclusivo, la competencia para fijar solamente las «bases» que constituyan el común denominador, uniforme y de vigencia en todo el territorio nacional» (8), como lo es la regulación de materias como la

o de las bases a que tanto alude el art. 149.1 de la Constitución)», normas que, en todo caso, «no son unilateralmente disponibles» para el Estado [ARAGÓN REYES (2006): 20].

El planteamiento del recurso de inconstitucionalidad en relación con diversos preceptos de la LO 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, permitió al Tribunal Constitucional, a través de la Sentencia 31/2010, de 28 de junio, pronunciarse nuevamente en relación con la admisibilidad constitucional de la capacidad de los Estatutos de Autonomía para delimitar las competencias exclusivas atribuidas al Estado por el artículo 149.1 CE.

En dicho pronunciamiento, el Tribunal Constitucional consideró que el artículo 110 EAC no resultaba contrario a la Constitución, en tanto que a pesar de su aplicación en los casos de competencia material plena de la Comunidad Autónoma, ello «no impide el ejercicio de las competencias exclusivas del Estado *ex* artículo 149.1 CE, ya sea cuando éstas concurren con las autonómicas sobre el mismo espacio físico u objeto jurídico, sea cuando se trate de materias de competencia compartida, cualquiera que sea la utilización de los términos «competencia exclusiva» o «competencias exclusivas» en los restantes preceptos del Estatuto». En este sentido, la expresión «en todo caso» utilizada reiteradamente en el Estatuto respecto de ámbitos competenciales autonómicos, no tiene «otra virtualidad que la meramente descriptiva» ni impide, por sí sola, el pleno y efectivo ejercicio de las competencias del Estado (FJ 59).

Es más, como subraya el Tribunal Constitucional en el fundamento jurídico 64 de la Sentencia, al analizar el capítulo II del título IV EAC, bajo la rúbrica de «Las materias de las competencias», nada impide, a la luz del artículo 147.2.d) CE, que un Estatuto «utilice una técnica descriptiva de las materias y submaterias sobre las que la Comunidad Autónoma asume competencias, siempre, obviamente, en el marco de la Constitución y respetando el límite de las competencias reservadas al Estado *ex* artículo 149.1 CE», que, por lo demás, no deberán ser expresamente salvaguardadas por el Estatuto de Autonomía.

(8) En este sentido, resultan especialmente significativos los términos en los que ha tenido lugar la reapertura de la problemática acerca del concepto, contenido y efectos de las «bases» reservadas constitucionalmente al Estado por el artículo 149.1 de la Constitución, planteada en relación con la Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana y de Cataluña, ambos objeto de sendos recursos de inconstitucionalidad resueltos por el Tribunal Constitucional, respectivamente, en las SSTC 247/2007, de 12 de diciembre, y 31/2010, de 28 de junio.

planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13.^a de la Constitución) o el régimen jurídico de las Administraciones Públicas (art. 149.1.18.^a de la Constitución). De otro, los títulos «en virtud de los cuales corresponden al Estado, como exclusivas en su integridad», las competencias relativas al sistema monetario (art. 149.1.11.^a de la Constitución) y a la Hacienda general y Deuda del Estado (art. 149.1.14.^a de la Constitución).

Sin embargo, tras realizar tales precisiones, estimaba que de todos los títulos competenciales mencionados, tres de ellos poseen, en relación con la

En relación con la Propuesta de reforma del Estatuto catalán, C. Viver estimaba que las categorías jurídicas utilizadas hasta el momento por la Constitución y los Estatutos de Autonomía para fundamentar el reparto de competencias, como es el caso del concepto de «bases», resultaban excesivamente amplias «para garantizar ámbitos de exclusividad», y sobradamente abiertas «para evitar que el legislador estatal tuviese un amplísimo margen de maniobra concretizadora», proponiendo la sustitución o concreción de dichas categorías materiales «por categorías de menor alcance y por ello más precisas: por submaterias, si quiere decirse de este modo» [VIVER PI-SUNYER (2005): 19-20].

Una propuesta de técnica jurídico-constitucional que fue objeto de análisis críticos en los que se subrayaban los problemas jurídicos que podría plantear la incorporación de perfiles competenciales (o submaterias) a los Estatutos de Autonomía.

Esencialmente, dichos problemas jurídicos provendrían, a juicio de F. Balaguer, del hecho de que en no pocos casos los perfiles competenciales no constituyen auténticas competencias del Estado o de las Comunidades Autónomas, sino que «consisten en facultades que pueden ser necesarias para el ejercicio de competencias estatales o no serlo en función de las circunstancias (básicamente económicas) que existan en cada momento», de modo tal que, a través de su incorporación a los Estatutos, quedarían dotadas de «una rigidez que imposibilitaría el ejercicio de esas competencias, incluso en las ocasiones en que tal ejercicio sea razonable». De ahí que, en su opinión, la calificación como «exclusivos» de perfiles competenciales o submaterias, cuando dicha exclusividad «cierre el paso a la intervención estatal en la materia», no pudiera resultar aceptable constitucionalmente [BALAGUER CALLEJÓN (2005): 46-50].

Más aún, J. J. Solozábal estimaba que la alteración por el legislador autonómico del modelo de colaboración normativa en que se concreta la técnica de la legislación básica, determinando, ya sea directa o indirectamente, en contra de las previsiones constitucionales, el ámbito de lo básico, conduciría «a una mutación inconstitucional del concepto de legislación básica» que, definida en tales términos, no sería una competencia estatal sino también autonómica [SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA (2006): 77].

Porque, según precisaba L. Ortega, «la relación entre los Estatutos de Autonomía y la legislación básica no es relación de jerarquía normativa, sino de adecuado reparto competencial», de tal modo que la discusión acerca de si el ámbito de actuación de la ley básica, en el ámbito reservado al Estado por la Constitución, resulta más o menos amplio, «no se establece entre la ley básica y el Estatuto, sino entre Constitución y Estatuto», pues la eficacia de la legislación básica no se produce en relación a la norma estatutaria sino respecto de la legislación autonómica de desarrollo [ORTEGA (2006): 37-40]. Una consideración rebatida por X. Arbós, para quien, según la doctrina del Tribunal Constitucional puede entenderse que «el Estatuto puede limitar al legislador de lo básico», en tanto que dicha limitación provendría de una ley orgánica, «formalmente tan estatal como la legislación básica y de fuerza pasiva superior» [ARBÓS (2006): 98].

norma proyectada, una dimensión económica y monetaria bastante clara. De ellos, hay dos «cuyo alcance y significación merece especial atención»: el artículo 149.1.11.^a (sistema monetario), y el artículo 149.1.13.^a (bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica).

Respecto del primero, el Consejo de Estado constataba la conexión existente entre «la política monetaria y el Pacto de Estabilidad y Crecimiento», en tanto que los instrumentos para conseguir la estabilidad económica que el Pacto exige «se configuran como competencia de los Estados miembros», de tal modo que, afirmaba, «es precisamente en uso de dicha competencia monetaria como el Estado puede imponer la estabilidad que la propia política monetaria exige».

En todo caso, en relación con la regla 13.^a del artículo 149.1 CE, el Consejo de Estado consideraba que la interpretación por el Tribunal Constitucional del concepto de «planificación general de la actividad económica» se ha realizado en términos «muy amplios, equiparándola a ordenación general de la economía o a dirección de la actividad económica general». A partir de esta interpretación, afirmaba, es posible tomar dicha previsión «como uno de los títulos competenciales que pueden servir de base al anteproyecto», siempre y cuando, naturalmente, el legislador respete los límites establecidos por el propio Tribunal Constitucional en relación al uso de este título competencial.

De hecho, como constata M. Carrasco, el Tribunal Constitucional ha venido utilizando distintos criterios respecto de la interpretación de las «bases y coordinación de la planificación de la actividad económica» recogidas en el artículo 149.1.13.^a, atendiendo a la «apreciación casuística de su incidencia en la economía, en el logro de objetivos de la política económica general, de la unidad económica o de otros principios y objetivos de índole análoga».

No obstante, afirma que el Tribunal Constitucional ha tratado de «controlar la tendencia expansiva» respecto de la utilización de dicha competencia por parte del Estado utilizando determinados criterios que actuarían a modo de «límites».

Los que denomina «límites internos» derivarían del propio contenido de la competencia estatal, según su definición por el Tribunal Constitucional. Tales límites consistirían en la «necesidad de que las normas y actos fundamentados en ella estén dirigidos, efectivamente, al logro de los fines de unidad económica, de política económica general o de cualesquiera otros de naturaleza análoga». Junto a ellos, el Tribunal también habría identificado, en su opinión, otras limitaciones, como la exigencia de que las normas y actos adoptados en ejercicio de esta competencia «tengan una incidencia relevante en la actividad económica», o el requisito de que exista una conexión «lo suficientemente estrecha» de tales normas y actos con los fines de política general, tanto como para considerar el

carácter «determinante» de las mismas en relación con el logro de aquéllos o que no dan lugar al «vaciamiento de las competencias autonómicas».

Sin embargo, a juicio del autor precitado dichos límites han sido formulados en términos imprecisos y ambiguos, siendo interpretados con mayor o menor rigor atendiendo a las circunstancias del caso, de tal modo que no sólo imposibilitan la identificación de una «línea definida» de limitación de la competencia estatal contenida en el artículo 149.1.13.^a de la Constitución, sino que tampoco han logrado frenar la «utilización expansiva» de dicha competencia por parte del Estado (9).

En los últimos años, en su opinión, es posible constatar el propósito del Tribunal de restringir «el uso de los criterios de extraterritorialidad y de la facultad de coordinación de la planificación general de la actividad económica» como fundamentos de la ampliación de las facultades del Estado en relación con la ordenación de las actividades económicas (10).

En cualquier caso, en la Sentencia 134/2011, incardinando los preceptos impugnados en la materia que resulta más específica de acuerdo con el orden constitucional de competencias, el Tribunal Constitucional considera que «es clara, en principio, la competencia estatal para dictar, *ex* artículo 149.1.13 y 14 CE», la Ley 18/2001, y la Ley Orgánica 5/2001, sin perjuicio del carácter «complementario» con que puedan actuar otras atribuciones competenciales (como

(9) Precisamente con el objetivo de poner freno a esa vis expansiva estatal de la competencia contenida en el artículo 149.1.13 CE, la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña se planteaba desde la premisa de que el Estatuto podía concretar «de forma más precisa los títulos competenciales de la Generalitat», aplicando así una técnica diferente de la utilizada en el Estatuto vigente en aquel momento. Esta posibilidad técnico-jurídica venía avalada por el Informe sobre la Reforma de l'Estatut, elaborado por el Institut d'Estudis Autònoms en 2003 (págs. 53-54) —Un estudio detallado de dicho Informe puede encontrarse en DE LA QUADRA-SALCEDO (2004): 135-161—.

Inspirada en dicho documento, la posterior redacción de los controvertidos artículos 110, 111 y 112, contenida en el Proyecto de Reforma, aprobada por el Pleno del Parlament de Catalunya el 30 de septiembre de 2005 (BOCG. Congreso de los Diputados Núm. B-210-1, de 21/10/2005), fue objeto de enmienda durante la tramitación en el Congreso de los Diputados, tanto por el Grupo Parlamentario Socialista del Congreso como por el Grupo Parlamentario Partido Popular, considerando que la definición de la tipología de las competencias contenida en dichos preceptos estatutarios debía ser modificada para acomodarla a los contenidos constitucionales, en tanto que, según se estimaba, en su actual redacción procedía a una regulación *ex novo* del modelo constitucional de distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas (BOCG. Congreso de los Diputados Núm. B-210-7, de 3 de enero de 2006, págs. 75-124).

En última instancia, el contenido del artículo 110.1 del Proyecto de Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña resultó modificado en el Informe de la Ponencia del Congreso de los Diputados, según una redacción que se mantuvo invariable a lo largo de la tramitación parlamentaria (BOCG. Congreso de los Diputados. Serie B. Núm. 210-11, de 7 de marzo de 2006, pág. 200).

(10) CARRASCO DURÁN (2005): 463-466.

las reglas 11 y 18 del mismo art. 149.1 CE), aun cuando en el examen de cada precepto impugnado se deba valorar «si las competencias estatales en juego limitan o no de modo indebido las competencias autonómicas, en particular, su autonomía política y financiera (arts. 137 y 156.1 CE)» (FJ 7).

Del análisis de los preceptos impugnados y de su posible incidencia en la autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas, es posible extraer, como consideraciones significativas, reiteradas por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 157/2011, de 18 de octubre, las siguientes:

1.º La definición de la «estabilidad presupuestaria» se configura como una orientación de la política económica general que el Estado puede dictar *ex* artículo 149.1.13 (11).

2.º Reiterando la doctrina establecida en la STC 62/2001, de 1 de marzo (FJ 4), la legitimidad constitucional de que el Estado establezca límites presupuestarios en materias concretas en la elaboración de los Presupuestos de las Comunidades Autónomas, *ex* artículos 149.1, 13 y 156.1 en conexión con el artículo 149.1.14 CE, se extiende, «con igual fundamento», a la fijación de toques generales para dichos Presupuestos, en tanto que la política presupuestaria constituye un «instrumento de la política económica de especial relevancia», a través de la cual el Estado garantiza el equilibrio económico general (STC 134/2011, FJ 8, y STC 157/2011, FJ 4).

3.º Partiendo de las premisas anteriores, respecto de la exigencia de justificación y la formulación de un plan económico-financiero de saneamiento y corrección del desequilibrio, en las situaciones excepcionales de déficit presupuestario —ya sea en el momento de aprobación del Presupuesto, o en el de liquidación del mismo por las Comunidades Autónomas—, debe predicarse la misma legitimidad, «pues de no hacerse así quedaría sin efecto el objetivo de estabilidad y, por consecuencia, la citada competencia del Estado». En definitiva, según entiende el Tribunal Constitucional, en tales supuestos excepcionales «la elaboración del plan es una consecuencia vinculada al incumplimiento del objetivo de estabilidad» (STC 134/2011, FJ 11, y STC 157/2011, FJ 5).

Unas afirmaciones que, como se podrá comprobar, se pueden situar en la línea de la evolución del principio de estabilidad presupuestaria en nuestro or-

(11) Una facultad estatal de imponer una legislación básica que, como había reconocido el Tribunal Constitucional en las Sentencias 13/1992, de 6 de febrero, y 79/1992, de 28 de mayo, no resulta limitada por el hecho de que ya existan bases derivadas del Derecho europeo, «pues la capacidad del Estado para dictar las bases en una materia no desaparece por la existencia de una normativa europea que incide sobre la misma», especialmente cuando tal normativa «no agota el contenido posible de la regulación básica (STC 195/2011, de 13 de diciembre, FJ 6).

denamiento jurídico —a través de la reforma del art. 135 CE—, pero también en los términos en que ha tenido lugar la redefinición de este principio en el ámbito del Derecho originario y derivado de la Unión Europea en los últimos cuatro años.

III. LA REFORMA DEL PACTO DE ESTABILIDAD Y CRECIMIENTO Y LA MEJORA DE LA «GOBERNANZA ECONÓMICA» DE LA UE

En efecto, tradicionalmente se ha subrayado la coexistencia de diferentes modelos de gobernanza en la UE atendiendo a la naturaleza de las políticas y, en particular, se ha calificado como «cooperación abierta» la técnica aplicada respecto de las políticas económicas y el federalismo monetario del Banco Central Europeo (en adelante, BCE) (12). Sin embargo, los graves efectos producidos por la crisis económica y financiera en la zona euro desde 2008, con el consiguiente riesgo para la estabilidad de la propia Unión Monetaria Europea, han dado lugar a una alteración sustancial de la denominada «gobernanza multinivel» (GML), como consecuencia del reforzamiento del principio de una mayor responsabilidad nacional.

Porque, ante la constatación de que diferentes Estados han descentralizado considerablemente el ámbito presupuestario, mediante la transferencia de poderes presupuestarios a las «administraciones subnacionales», y la extraordinaria importancia que éstas juegan en relación con el cumplimiento del PEC, las instituciones de la UE han considerado necesario garantizar que el alcance de las obligaciones y procedimientos establecidos en los marcos presupuestarios nacionales se extienda debidamente a todos los subsectores de las Administraciones Públicas, especialmente, en aquellos Estados dotados de una descentralización presupuestaria.

De este modo, no sólo se ha procedido a la revisión del PEC adoptado en 1997, sino que también se han articulado nuevos instrumentos jurídicos, basados en la coordinación y control por las instituciones de la UE de las políticas económicas de los Estados miembros, a través de la articulación de mecanismos de prevención y de corrección financiera, tanto mediante el Derecho derivado como mediante la reforma del TFUE y la adopción de nuevos Tratados internacionales.

(12) MORATA (2004): 110.

1. *La revisión del Pacto de Estabilidad y Crecimiento en el contexto del «six-pack»*

Con el propósito de hacer efectivos los objetivos acordados por el Consejo y el Ecofin en 2005, de promover la gobernanza y la adhesión de los Estados miembros al marco fiscal que redunde en una mayor eficacia del Pacto, tanto en su vertiente preventiva como correctora, pero también tratando de reafirmar por parte de los Estados miembros, el Consejo y la Comisión, su compromiso en la aplicación del Tratado y del PEC de manera efectiva, a través del apoyo mutuo y la estrecha cooperación en el proceso de supervisión económica y fiscal, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento fue modificado a través del Reglamento (CE) n.º 1055/2005 del Consejo, de 27 de junio de 2005 (13), por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1466/97 del Consejo, relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas; y mediante el Reglamento (CE) n.º 1056/2005 del Consejo, de 27 de junio de 2005 (14), por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1467/97, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo.

Sin embargo, esta revisión no supuso una alteración sustancial del modelo de coordinación de las políticas económicas entre los Estados miembros de la zona euro, fundado en las premisas de vigilancia, recomendación y sanción, manteniendo, por lo tanto, las «debilidades intrínsecas en su articulación jurídica» que, a juicio de M. López Escudero han quedado en evidencia con la acentuación de la crisis económico-financiera en 2008 (15).

Por ello, con el fin de contribuir al correcto funcionamiento de la Unión Monetaria de la UE a largo plazo —y en desarrollo de las previsiones contenidas en el art. 121 TFUE—, el Consejo Europeo aprobó, el 8 de noviembre de 2011, el denominado «six-pack». Un conjunto de seis medidas, cuyos textos fueron adoptados previamente por el Parlamento Europeo, destinadas a asegurar el grado de coordinación necesario para evitar la acumulación de desequilibrios excesivos y garantizar la viabilidad de las finanzas públicas, revisando a estos efectos el PEC adoptado en 1997 (16).

(13) DOUE L 174/5, de 7.07.2005.

(14) DOUE L 174/5, de 7.07.2005.

(15) LÓPEZ ESCUDERO (2011): 357.

(16) El «six-pack» se ha concretado a través de la adopción de los siguientes textos: La Directiva 2011/85/UE del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, sobre requisitos aplicables a los marcos presupuestario de los Estados miembros (DOUE L 306/41, de 23.11.2011); el Reglamento (UE)

En efecto, el Reglamento (UE) n.º 1175/2011, de 16 de noviembre, modifica el contenido de determinados preceptos del Reglamento (CE) n.º 1466/97, impulsando el papel de la Comisión en el procedimiento de supervisión reforzada en las evaluaciones específicas de cada Estado, así como en el seguimiento, las misiones *in situ*, y en las recomendaciones y advertencias, al tiempo que se confieren al Consejo poderes para adoptar decisiones individuales en las que se constate el incumplimiento de las recomendaciones adoptadas en virtud del artículo 121.4 TFUE.

Desde tales premisas, según el nuevo artículo 3.1 del Reglamento (CE) n.º 1466/97, todos los Estados de la zona euro deberán presentar al Consejo y a la Comisión —anualmente y con su consiguiente publicación (art. 8)—, a los efectos de la supervisión multilateral prevista en el artículo 121 TFUE, un «programa de estabilidad», que será examinado y vigilado con objeto de «detectar desviaciones importantes, reales o previsibles, de la situación presupuestaria respecto del objetivo presupuestario a medio plazo o de la trayectoria apropiada para lograrlo» (art. 6.1). El Consejo y la Comisión «examinarán», además, si las medidas adoptadas o propuestas para seguir la «trayectoria de ajuste» bastan para alcanzar el objetivo presupuestario a medio plazo (art. 9), y «vigilarán» la aplicación de los programas de convergencia (art. 10).

En caso de no haber alcanzado el objetivo presupuestario a medio plazo, se admite la desviación de la «trayectoria de ajuste» sin que dicha desviación «ponga en peligro la sostenibilidad financiera a largo plazo», y siempre que concurra un «acontecimiento inusitado» que esté fuera del control del Estado

n.º 1177/2011 del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1467/97, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo (DOUE L 306/33, de 23.11.2011); el Reglamento (UE) n.º 1173/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona euro (DOUE L 306/1, de 23.11.2011); el Reglamento (UE) n.º 1174/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a las medidas de ejecución destinadas a corregir los desequilibrios macroeconómicos excesivos en la zona euro (DOUE L 306/8, de 23.11.2011); el Reglamento (UE) n.º 1175/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1466/97 del Consejo, relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas (DOUE L 302/12, de 23.11.2011), y el Reglamento (UE) n.º 1176/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos (DOUE L 306/25, de 23.11.2011).

Presumiblemente, la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales, creada por la Ley 37/2010, de 15 de noviembre, desarrollará un papel importante en relación con los elementos que deben contener las reglas presupuestarias numéricas de cada uno de los Estados miembros, precisadas en el artículo 6 de la Directiva 2011/85/UE [a este respecto *vid.* GUTIÉRREZ DEL CASTILLO (2011): 330-332].

miembro afectado y tenga una gran incidencia en la situación financiera de las administraciones públicas, o tengan lugar «períodos de crisis económica grave» en la zona euro o en el conjunto de la Unión (art. 9.1 *in fine*).

Por su parte, el Reglamento (UE) n.º 1177/2011, de 8 de noviembre, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1467/97, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo, propone una intensificación de las sanciones financieras establecidas en el artículo 126.1 TFUE, de modo que constituyan un «incentivo real» para atenerse a las advertencias formuladas según el artículo 126.9 TFUE.

De este modo, se prevé que la decisión del Consejo en que se formule una «advertencia» a un Estado miembro para que adopte medidas dirigidas a la reducción del déficit excesivo de conformidad con el artículo 126.9 TFUE, deberá adoptarse en un plazo máximo de dos meses (art. 5.1). Tras la «advertencia» del Consejo, el Estado miembro presentará un «informe» que deberá hacer público (art. 1 bis).

Si se dieran las circunstancias previstas en el artículo 126.11 TFUE, el Consejo podrá imponer las sanciones establecidas en dicho precepto (art. 6.2) y, en el caso de tratarse de un incumplimiento reiterado de las decisiones del Consejo, las sanciones se adoptarán en un plazo de dieciséis meses a partir de la fecha de la notificación, aunque, en el supuesto de un déficit deliberadamente planificado, se seguirá un procedimiento acelerado (art. 7).

En todo caso, cuando el Consejo decida, en virtud de lo establecido en el artículo 126.11 TFUE, imponer sanciones a un Estado miembro, se exigirá, como norma general, una multa (art. 11), cuyo importe abarcará un componente fijo igual al 0,2 por 100 del PIB y un componente variable (art. 12). Ninguna multa individual podrá superar el 0,5 por 100 PIB (art. 12.3).

2. *La reforma del artículo 136 TFUE y los nuevos Tratados «MEDE» y «TECG»*

Ciertamente, como resulta conocido, la aprobación del Tratado de Lisboa en 2007 mantuvo la prohibición para los Estados miembros de incurrir en déficits públicos excesivos (actual art. 126 TFUE), pero además, sobre la base del artículo 111.4 TCE (ahora art. 138 TFUE), relativo a las posiciones comunes sobre cuestiones relativas a la unión económica y monetaria, también incorporó un nuevo Capítulo IV («Disposiciones específicas para los Estados miembros cuya moneda es el euro»), en el Título VIII del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea («Política económica y monetaria»).

En particular, el artículo 136.1 TFUE dispone que para contribuir al correcto funcionamiento de la unión económica y monetaria, el Consejo adoptará medidas relativas a los Estados miembros cuya moneda es el euro, con el fin de: *a)* reforzar la «coordinación y supervisión de su disciplina presupuestaria», y *b)* elaborar las «orientaciones de política económica» relativas a dichos Estados, velando por su compatibilidad «con las adoptadas para el conjunto de la Unión», garantizando «su vigilancia». Por su parte, el artículo 137 TFUE prevé que la regulación de las modalidades de las reuniones entre los Ministros de los Estados miembros cuya moneda es el euro se contendrá en el Protocolo sobre el Eurogrupo (Protocolo n.º 14).

No obstante, los efectos derivados de la acentuación de la crisis económica y financiera a partir de 2008 en los países de la zona euro han puesto de manifiesto la necesidad de una mayor aproximación en el ámbito de la Unión Monetaria Europea, ante el temor —en opinión de Beetsma, R. & Uhlig, H., latente ya desde la aprobación del PEC en 1997 (17)— de que el elevado déficit de un Estado miembro en recesión pudiera obligar al BCE a perder el control de su política monetaria (18).

(17) BEETSMA & UHLIG (1997): 1.

(18) En el contexto de la actuación del Banco Central Europeo, la Comunicación de la Comisión [COM (2009) 252 final], «Supervisión financiera europea», diseñó un nuevo marco europeo de supervisión financiera a través del Consejo Europeo de Riesgo Sistémico (CERS), que tiene como misión vigilar y evaluar las amenazas potenciales para la estabilidad financiera provenientes de la evolución macroeconómica y de la evolución del sistema financiero en su conjunto («supervisión macroprudencial»), y del Sistema Europeo de Supervisores Financieros (SESF), consistente en una red de supervisores financieros nacionales, que trabajan en colaboración con las nuevas Autoridades Europeas de Supervisión con el fin de salvaguardar la solidez financiera de las empresas financieras individuales y de proteger a los consumidores de servicios financieros («supervisión microprudencial»).

Estas previsiones se han concretado mediante la aprobación del Reglamento (UE) n.º 1092/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, relativo a la supervisión macroprudencial del sistema financiero en la Unión Europea, por el que se crea una Junta Europea de Riesgo Sistémico (DOUE L 331/1, de 15.12.2010). Esta Junta Europea de Riesgo Sistémico es controlada por el Banco Central Europeo en los términos establecidos por el Reglamento (UE) n.º 1096/2010 del Consejo, de 17 de noviembre de 2010 (DOUE L 331/162, de 15.12.2010).

Por su parte, la «supervisión microprudencial» ha sido articulada mediante la creación de diferentes Autoridades Europeas de Supervisión, como la Autoridad Europea de Valores y Mercados, creada por el Reglamento (UE) n.º 1095/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010 (DOUE L 331/84, de 15.12.2010), la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación, por el Reglamento (UE) n.º 1094/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010 (DOUE L 331/8, de 15.12.2010), y la Autoridad Bancaria Europea, por el Reglamento (UE) n.º 1093/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010 (DOUE L 331/2, de 15.12.2010).

Lo cierto es que, como señala M. López Escudero, puede afirmarse que mientras que la Unión Monetaria ha significado una «verdadera integración monetaria» de los Estados de la eurozona, cristalizada en la adopción de la moneda única y de una política monetaria dirigida por el BCE, sin embargo, «no se ha establecido una verdadera unión económica», en tanto que la adopción y aplicación de las decisiones económicas se ha mantenido en la esfera de los Estados miembros.

Ante esta circunstancia, las instituciones de la Unión Europea junto con los Estados miembros, «han tenido que «inventar» mecanismos jurídicos» no previstos inicialmente en el Derecho originario (19), con el fin de superar la crisis económico-financiera que afecta con especial intensidad a ciertos países de la zona euro.

Así, en la sesión del Consejo Europeo de 28 y 29 de octubre de 2010, los Jefes de Estado o de Gobierno convinieron en la necesidad de que los Estados miembros establecieran un «mecanismo permanente de crisis» con el fin de salvaguardar la estabilidad financiera de la zona euro en su conjunto, proponiendo, a tales efectos, el inicio de consultas sobre una modificación parcial del Tratado.

Dicha revisión se concretó mediante la aprobación por el Consejo Europeo de la Decisión 2011/199/UE, de 25 de marzo de 2011, que modificó el artículo 136 TFUE en relación con el establecimiento de un mecanismo de estabilidad para los Estados miembros cuya moneda es el euro o European stability mechanism (ESM) (20).

Una modificación que consistió en la adición al artículo 136 TFUE de un nuevo apartado 3, en virtud del cual, los Estados miembros cuya moneda es el euro «podrán establecer un mecanismo de estabilidad» destinado a proteger la estabilidad de la zona euro en su conjunto, vinculando a «condiciones estrictas» la concesión de toda ayuda financiera necesaria con arreglo al mismo (21).

(19) LÓPEZ ESCUDERO (2011): 354.

(20) DOUE L 91, de 6.04.2011.

(21) Esta reforma del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea ha planteado notables incertidumbres acerca de la compatibilidad de la previsión de ayuda financiera incorporada por el nuevo apartado 3 del artículo 136 TFUE, con la cláusula de «no corresponsabilidad financiera» o «no-bailout» contenida en el artículo 125 TFUE.

En efecto, según el artículo 125 TFUE, la Unión Europea no asumirá ni responderá «de los compromisos de los Gobiernos centrales, autoridades regionales o locales u otras autoridades públicas, organismos de Derecho público o empresas públicas» de los Estados miembros, sin perjuicio de las garantías financieras recíprocas para la realización conjunta de proyectos específicos.

Aun cuando, a juicio de B. de Witte, se podría argumentar que el mecanismo de ayuda financiera «sujeto a severas condiciones» previsto en el nuevo artículo 136.3 TFUE, no estaría afectado

Por su parte, el Consejo Europeo acordó, el 17 de diciembre de 2010, que los Estados miembros integrantes de la zona euro establecieran un «mecanismo permanente de estabilidad» que, con fundamento en el nuevo apartado 3 del artículo 136 TFUE, ha supuesto la adopción del Tratado Constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad («MEDE») de los países de la zona euro, el 2 de febrero de 2012 (22), en cuyo artículo 3 se establece que tiene como finalidad la movilización de fondos y la facilitación de apoyo a la estabilidad, «bajo una estricta condicionalidad» a los Estados miembros que «experimenten o corran el riesgo de experimentar graves problemas de financiación, cuando ello sea indispensable para salvaguardar la estabilidad financiera de la zona del euro en su conjunto y de sus Estados miembros» (23).

De otro lado, los Jefes de Estado o de Gobierno de la zona euro acordaron, el 9 de diciembre de 2011, avanzar hacia una «unión económica más fuerte», que incluyera un nuevo pacto presupuestario y una coordinación reforzada de

por la prohibición de una «ayuda financiera (directa)» de la cláusula «no-bailout», reconoce que «permanecen ciertas dudas» [DE WITTE (2011): 6].

Tales dudas han sido despejadas por el Tribunal de Justicia de la UE (Sentencia de 27 de noviembre de 2012. Asunto C-370/21. *Pringle c. Irlanda*), al estimar que dicha disposición «no se propone prohibir a la Unión y a los Estados miembros la concesión de toda forma de asistencia financiera a otro Estado miembro» (pgr. 130).

(22) Al tiempo que las Cortes Generales ratificaban el Tratado MEDE hacían lo propio con la reforma del artículo 136 TFUE (*vid.* Congreso de los Diputados. Diario de Sesiones. Pleno y Diputación Permanente. X Legislatura. Núm. 31, de 17 de mayo de 2012, págs. 85-86; Diario de Sesiones del Senado. X Legislatura. Pleno. Núm. 21, de 6 de junio de 2012, pág. 1096). En el BOE n.º 239, de 4 de octubre de 2012, se publica el Instrumento de Ratificación del Tratado Constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE).

El MEDE, con sede en Luxemburgo, se compone de un Consejo de Gobernadores —designando cada uno de los Estados miembros un gobernador y un gobernador suplente, que deberá ser un «miembro con responsabilidad en materia financiera del Gobierno del Estado miembro» (art. 5.1)—, un Consejo de Administración —cada gobernador designará un administrador y un suplente «entre personas de elevada competencia en el ámbito económico y financiero» (art. 6.1), y un Director Ejecutivo —nombrado por el Consejo de Gobernadores de entre candidatos que sean nacionales de un Estado miembro y acrediten una «experiencia internacional adecuada» y un «elevado nivel de competencia en el ámbito económico y financiero» (art. 7.1)—, además de otro personal propio que se considere necesario.

En relación con la aportación económica de Alemania prevista en el MEDE, el Tribunal Constitucional Federal alemán ha realizado importantes precisiones en la Sentencia de 12 de septiembre de 2012 (BVerfG, 2BvR 1390/12. *Vid.*, especialmente, págs. 241-243).

(23) Como consecuencia de la aprobación del Tratado MEDE, ha sido reformado el Reglamento (CE) n.º 1698/2005 del Consejo, de 20 de septiembre, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), mediante el Reglamento (UE) n.º 1312/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de diciembre (DOUE L 339/1, de 21.12.2011), incrementando temporalmente de los porcentajes de contribución Feader.

las políticas económicas aplicadas a través de un Tratado internacional, finalmente adoptado, el 2 de marzo de 2012 por los Estados miembros de la UE a excepción de Reino Unido y la República Checa, como Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión económica y monetaria («TECG»), también denominado «Fiscal Compact» (24), con el objetivo de promover «una coordinación cada vez más estrecha de las políticas económicas de los Estados miembros integrantes de la zona euro».

En este contexto, el Título III del TECG incorpora un «Pacto presupuestario», en virtud del cual los Estados miembros se obligan a mantener una situación presupuestaria de las Administraciones Públicas de «equilibrio o superávit» [art. 3.1.a)]. Dicha norma se considerará respetada si el «saldo estructural anual» (25) de las Administraciones Públicas alcanza el «objetivo nacional específico a medio plazo», definido en el PEC revisado con un límite de «déficit estructural» inferior al 0,5 por 100 del PIB a precios de mercado [art. 3.1.b)]. En todo caso, el «déficit estructural» podrá alcanzar el máximo del 1 por 100 del PIB a precios de mercado cuando la proporción entre la deuda pública y el PIB a precios de mercado esté muy por debajo del 60 por 100 [art. 3.1.d)].

Los avances hacia el «objetivo a medio plazo y su observancia» serán objeto de una «evaluación global» que tomará como referencia el «saldo estructural» e incluirá «un análisis de gasto excluidas las medidas discrecionales relativas a los ingresos», de conformidad con el PEC revisado [art. 3.1.b) *in fine*].

La «desviación temporal» del objetivo a medio plazo respectivo o de la «senda de ajuste» únicamente será posible en las «circunstancias excepcionales» (26) previstas en el apartado 3.b) del artículo 3. En el supuesto de observarse desviaciones significativas del objetivo a medio plazo o de la «senda de ajuste», se activará «automáticamente» un mecanismo corrector que incluirá la obligación del Estado miembro de aplicar medidas para corregirlas en un determinado plazo [art. 3.1.e)] (27).

(24) La Ley Orgánica 3/2012, de 25 de julio (BOE n.º 178, de 26 de julio), autoriza la ratificación por España del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza («TECG»).

(25) Según el artículo 3.3. del TECG, se entenderá por «saldo estructural anual de las Administraciones Públicas» el saldo anual ajustado en función del ciclo, excluidas las medidas puntuales y las de carácter temporal [apartado a)].

(26) El artículo 3.3 del TECG precisa que se entenderá por «circunstancias excepcionales» bien aquel acontecimiento inusual que esté fuera del control del Estado miembro afectado y tenga «gran incidencia» en la situación financiera de las Administraciones Públicas, o bien los periodos de grave recesión económica a tenor del Pacto de Estabilidad y Crecimiento revisado, siempre que la «desviación temporal» no ponga en peligro la sostenibilidad presupuestaria a medio plazo [apartado b)].

(27) Concretando la nueva regulación contenida en el PEC revisado, prevé que en el supuesto de que la proporción entre la deuda pública y el PIB de un Estado miembro supere el «valor de

Asimismo, el TCEG contiene una cláusula de transposición (art. 3.2) en virtud de la cual las previsiones sobre equilibrio presupuestario contenidas en el artículo 3.1 del Tratado deberán ser incorporadas al Derecho nacional de los Estados miembros no más tarde de un año después de la fecha de su entrada en vigor, «mediante disposiciones que tengan fuerza vinculante y sean de carácter permanente, preferiblemente de rango constitucional, o cuyo respeto y cumplimiento estén de otro modo plenamente garantizados a lo largo de los procedimientos presupuestarios nacionales».

En última instancia, el Pacto Presupuestario contenido en el TCEG contempla la posibilidad de que uno o más Estados miembros podrán someter el asunto al Tribunal de Justicia, sobre la base del informe de la Comisión europea en el que se constate que un Estado miembro ha incumplido lo dispuesto en el artículo 3.2. A éste también podrá acudir cualquier Estado miembro —al margen del informe de la Comisión europea—, cuando considere que otro Estado miembro ha incumplido lo dispuesto en el precepto antes citado. En ambos casos, la Sentencia del Tribunal de Justicia «será vinculante» para las partes, que adoptarán las medidas necesarias para dar cumplimiento a la Sentencia en el plazo fijado por el Tribunal.

El recurso al Tribunal de Justicia también procederá cuando un Estado miembro considere, según su apreciación o de la Comisión europea, que otro no ha adoptado las medidas necesarias para dar cumplimiento a la Sentencia del Tribunal de Justicia, solicitando, en este supuesto, la imposición de sanciones pecuniarias según las previsiones contenidas en el artículo 260 TFUE, que podrán concretarse por el Tribunal de Justicia en el pago de una suma a tanto alzado o de una multa coercitiva que no exceda del 0,1 por 100 del PIB (art. 8).

referencia» del 60 por 100 mencionado en el Protocolo n.º 12 del TFUE, éste vendrá obligado a reducirla «a un ritmo medio de una veintea parte al año como referencia», según dispone el PEC revisado (art. 4).

Por otro lado, el Estado miembro que sea objeto de un «procedimiento de déficit excesivo», establecerá un «programa de colaboración presupuestaria y económica» en el que deberá incluir una descripción pormenorizada de las reformas estructurales a adoptar a fin de corregirlo. Estos programas serán presentados al Consejo y a la Comisión para su aprobación, y su seguimiento se desarrollará al amparo de los procedimientos de supervisión previstos en el PEC revisado (art. 5).

IV. LA AFIRMACIÓN DEL PRINCIPIO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA COMO «MANDATO CONSTITUCIONAL»

En este contexto, el principio de estabilidad presupuestaria regulado a través de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, y de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, sufrió en el año 2006 profundas modificaciones como consecuencia de la reforma de ambos textos legales.

Unas reformas que, por lo demás, afectaron a los preceptos en los que se fundaban los recursos de inconstitucionalidad del Parlamento de Cataluña y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, que constituyen el objeto principal de las Sentencias del Tribunal Constitucional que se comentan (28).

1. *La reforma del principio de estabilidad presupuestaria y su posterior incorporación en el artículo 135 CE*

Concretamente, a través de la Ley 15/2006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, y la Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (29), se articula un nuevo mecanismo de relación entre las distintas Administraciones públicas bajo la premisa del respeto de las Leyes de estabilidad presupuestaria a la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, procediendo a regular el principio de estabilidad presupuestaria con un mayor grado de descentralización respecto del previsto por la regulación legal de 2001.

Sin embargo, la Disposición adicional de la Ley 15/2006, de 26 de mayo, contiene una cláusula de exención de responsabilidad del Estado (*no-bailout*),

(28) La regulación del principio de estabilidad presupuestaria a través de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria, y de la Ley Orgánica 3/2001, de 13 de diciembre, complementaria de aquella, fue también objeto de recursos de inconstitucionalidad planteados por el Grupo Parlamentario Socialista del Congreso de los Diputados, el Presidente de las Cortes de Castilla-La Mancha, el Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña, el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, el Gobierno de Aragón y el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, todos ellos resueltos por el Tribunal Constitucional en términos similares a los contenidos en la Sentencia 157/2011, de 18 de octubre, a través de las SSTC 185/2011, 186/2011, 187/2011, 188/2011 y 189/2011, todas de 23 de noviembre; 195/2011, 196/2011 y 198/2011, todas de 13 de diciembre, y la Sentencia 203/2011, de 14 de diciembre.

(29) BOE n.º 126, de 27 de mayo de 2006.

respecto de los compromisos de las Comunidades Autónomas, los Entes Locales y los entes vinculados o dependientes de ellas (30), similar a la contenida en el artículo 125 TFUE.

Así, la Exposición de Motivos de la Ley 15/2006, de 26 de mayo, por la que se reforma la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, constata las insuficiencias de la legislación anterior por la que se regulaba el principio de estabilidad presupuestaria, derivada esencialmente de los diferentes recursos de inconstitucionalidad planteados contra diversos preceptos de dichas normas por numerosas Comunidades Autónomas.

Entre las novedades introducidas por la Ley 15/2006, de 26 de mayo, cabe mencionar, además, la vinculación del principio de estabilidad presupuestaria al ciclo económico (art. 7), lo que permite exigir a las Administraciones Públicas una situación de superávit en las fases en las que la economía crezca «por encima de su potencial», que se destinará a compensar los déficits en situaciones de recesión.

Por su parte, la Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo, regula la instrumentación del principio de estabilidad presupuestaria por las Comunidades Autónomas, disponiendo en el nuevo artículo 3 que la elaboración, aprobación y ejecución de sus Presupuestos, con carácter general, se realizará en situación de equilibrio o superávit, si bien, excepcionalmente —y dentro del límite máximo del 0,75 por 100 del PIB nacional para todas ellas—, podrán presentar déficit en aquellos ejercicios en los que se prevea un crecimiento inferior a la tasa de variación del PIB nacional real, debiendo presentarse al Ministerio de Economía y Hacienda una «memoria plurianual» en la que se muestre que la evolución prevista de los saldos presupuestarios garantiza la estabilidad a lo largo del ciclo.

No obstante, con independencia del objetivo de estabilidad presupuestaria establecido con carácter general y con carácter individual para cada Comunidad Autónoma y, en su caso, adicionalmente al déficit fijado en tales objetivos, con «carácter excepcional» se podrán presentar déficits no superiores al 0,25 por 100 del PIB regional anual de la respectiva Comunidad Autónoma cuando éste se destine a programas dirigidos a la financiación de incrementos de inversión en programas de I+D+I.

El procedimiento de fijación del objetivo de estabilidad presupuestaria de las Comunidades Autónomas también resulta modificado por la Ley Orgánica 3/2006, incluyendo como novedad una negociación «bilateral» entre el Minis-

(30) La regulación contenida en la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, y 15/2006, de 26 de mayo, fue refundida a través del Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre.

terio de Economía y Hacienda y los representantes de cada Comunidad Autónoma en el Consejo de Política Fiscal y Financiera (art. 5). Una negociación «bilateral», a resultas de la cual quedará fijado el objetivo individual de estabilidad presupuestaria de cada Comunidad Autónoma tomando en consideración, entre otros aspectos, la situación económica, el nivel de competencias asumido, el nivel de endeudamiento, y las necesidades o el déficit de infraestructuras o equipamientos necesarios.

Del mismo modo, es posible subrayar como innovación de la regulación contenida en la Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo, la posibilidad de que, atendiendo a la evolución real de la economía en el ejercicio presupuestario con relación a la previsión inicial, el Gobierno pueda eximir a las Comunidades Autónomas de la presentación del «plan de reequilibrio» —requerido por la Ley Orgánica en caso de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria consistente en un mayor déficit del fijado (art. 7.2)—, así como de presentar el «plan económico-financiero», en el supuesto de que aprobaran sus Presupuestos con un mayor déficit del fijado en el objetivo de estabilidad presupuestaria (art. 8.1).

No obstante, situándose en la línea diseñada por las instituciones europeas para garantizar una mejora de la gobernanza económica en la eurozona, así como en el contexto de las medidas adoptadas respecto de la coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros, como resulta conocido, el 27 de septiembre de 2011 fue aprobada la segunda reforma de nuestro Texto Constitucional.

Una nueva redacción del artículo 135 CE, sobre la base, según consta en la Exposición de Motivos, de que «la actual situación económica y financiera, marcada por una profunda y prolongada crisis», refuerza la conveniencia de llevar el principio de estabilidad presupuestaria a nuestra Constitución, con objeto de «fortalecer la confianza en la estabilidad de la economía española a medio y largo plazo».

De este modo, la reforma constitucional pretende asegurar el principio de estabilidad presupuestaria, «vinculando a todas las Administraciones Públicas en su consecución» —todas las Administraciones Públicas «adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria» (apartado 1)—, al tiempo que se propone «reforzar el compromiso de España con la Unión Europea» —el Estado y las Comunidades Autónomas «no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados miembros» (apartado 2)— y, en última instancia, «garantizar la sostenibilidad económica y social» de nuestro país —el Estado y las Comunidades Autónomas «habrán de estar autorizados por ley para emitir deuda

pública y contraer crédito» (apartado 3), y las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus respectivos Estatutos y dentro de los límites establecidos en este artículo, aplicarán el principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias (apartado 6)—.

En este sentido, el artículo 135 CE introduce, al máximo nivel normativo de nuestro ordenamiento jurídico, la limitación del déficit público de carácter estructural en el conjunto de las Administraciones Públicas, que será fijado mediante una Ley Orgánica (apartado 2), y sitúa el volumen de deuda pública de las Administraciones Públicas en relación con el PIB nacional, con respecto al valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (apartado 3, *in fine*).

Desde tales premisas, en la Sentencia 157/2011, de 18 de octubre, el Tribunal Constitucional comienza por recordar la doctrina del «ius superveniens», en tanto que la reforma del artículo 135 CE, consagrando el principio de estabilidad presupuestaria, ha establecido un nuevo «canon de constitucionalidad» al que debe atenerse el Tribunal a la hora de enjuiciar el recurso de inconstitucionalidad planteado.

Porque, según estima, la afirmación de que «todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria», contenida en el artículo 135.1 CE, constituye el reconocimiento de un «mandato constitucional que, como tal, vincula a todos los poderes públicos», y, en consecuencia, «en su sentido principal, queda fuera de la disponibilidad —de la competencia— del Estado y de las Comunidades Autónomas».

Pero, además, a partir de la previsión de que el desarrollo de los principios contenidos en el artículo 135 CE sea realizado mediante Ley Orgánica (art. 135.5 CE), el Tribunal Constitucional extrae dos consecuencias importantes:

De un lado, la corroboración de la «clara» competencia del Estado en esta materia (por lo demás, ya reconocida en la Sentencia 134/2011, FJ 8, en este caso, a partir del título competencial contenido en el artículo 149.1.13.^a, en relación con las reglas 11.^a y 18.^a), justificada ahora por el hecho de que una Ley Orgánica como la referida en el artículo 135.5 CE sólo puede provenir de la aprobación por las Cortes Generales, al tratarse de «una ley orgánica, obviamente estatal».

De otro, la posibilidad de que a través de la Ley orgánica de desarrollo de los principios contenidos en el artículo 135 CE, el legislador estatal pueda vulnerar de modo indebido las competencias autonómicas y, en especial, la autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas, cuestión ésta que deberá ser objeto de consideración a través del análisis de los preceptos impugnados (FJ 3).

2. *La reserva de Ley Orgánica y el juego de los títulos competenciales en el contexto del artículo 135 CE*

En virtud de esta previsión constitucional ha sido aprobada la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (31), inspirada, según afirma la Exposición de Motivos, de un lado, en el Pacto Fiscal europeo, y los mecanismos de gobernanza europea que hacen posible una mayor coordinación, vigilancia y supervisión en materia presupuestaria, así como el desarrollo del mecanismo de estabilidad financiera para dar una respuesta conjunta a las tensiones de los mercados y, de otro, en el compromiso manifestado por el nuevo artículo 135 de la Constitución, con las exigencias de coordinación y definición del marco de estabilidad común de la Unión Europea, viniendo, desde esta perspectiva, a «dar cumplimiento» al Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza «TECG», de 2 de marzo de 2012, estableciendo en su disposición final primera, como «Título competencial», el artículo 135 de la Constitución.

No obstante, pronunciándose sobre el contenido de la Disposición final primera recogida en el Anteproyecto (32) (Dictamen 164/2012), el Consejo de Estado estimó innecesaria —y también desaconsejable—, la referencia a los títulos competenciales contenida en el apartado 1, por considerar que «el vigente artículo 135 ofrece por sí solo, en su apartado 5 [...], fundamento suficiente para la aprobación del anteproyecto sometido a consulta, como ha reconocido el propio Tribunal Constitucional».

Respecto al apartado 2 de la citada disposición, el Consejo de Estado consideró que no es necesario afirmar el carácter básico que se otorga al Anteproyecto a través de este precepto, para garantizar «que sus previsiones resulten aplicables a todas las Administraciones públicas», pues se logra alcanzar el mismo efecto «cuando se ejercitan competencias estatales exclusivas y excluyentes».

En su opinión, dicho texto —según las palabras del Tribunal Constitucional en la Sentencia 157/2011, fruto de la «remisión a una Ley orgánica, obviamente estatal», contenida en el art. 135 de la Constitución—, «carece del carácter de

(31) BOE n.º 103, de 30 de abril [modificada mediante la LO 4/2012, de 28 de septiembre (BOE n.º 235, de 29 de septiembre)].

(32) Según afirmaba la disposición final primera del Anteproyecto: «1. La presente Ley orgánica se aprueba en desarrollo del artículo 135 de la Constitución y al amparo de las competencias que el artículo 149.1.3.ª, 11.ª, 13.ª, 14.ª y 18.ª de la Constitución atribuyen de manera exclusiva al Estado. 2. Asimismo la presente Ley orgánica, aprobada al amparo de lo dispuesto en los artículos 149.1.13.ª y 149.1.18.ª de la Constitución constituye legislación básica del Estado.»

legislación básica» y, en consecuencia, su desarrollo debería proceder del ejecutivo estatal, salvo en aquellos supuestos en los que «se haga una remisión expresa al desarrollo autonómico» (por ejemplo, art. 31, párrafo segundo), o «se trate de materias que por su propia naturaleza, admitan dicho desarrollo» (por ejemplo, medidas preventivas —art. 18— o transparencia —art. 27—), en cuyo caso «deberán preservar lo establecido por la Ley orgánica, sin que para ello sea necesario que su contenido haya sido calificado como básico».

Desde luego, según la redacción actual de la Disposición final primera de La Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, el Gobierno atiende las indicaciones formuladas por el Consejo de Estado, salvo en la rúbrica de la misma donde sigue apareciendo el artículo 135 CE como «Título competencial».

Una rúbrica que resulta, cuando menos, superflua, tanto desde la perspectiva de que, como subraya el Consejo de Estado, el artículo 135.5 CE ofrece fundamento suficiente para la aprobación de la citada norma, como por el hecho de que podría haber sido sustituida por la de «Fundamento constitucional», como realiza el legislador orgánico en otras ocasiones, evitando así la referencia a un «Título competencial» como fundamento de la aprobación de una Ley Orgánica.

Porque, como ha afirmado el Tribunal Constitucional en la Sentencia 173/1998, de 23 de julio (FJ 7), reiterando la jurisprudencia mantenida desde la STC 5/1981, «la reserva de ley orgánica del artículo 81.1CE no contiene, en puridad, ningún título competencial habilitante a favor del Estado», precisando la STC 137/1986 (FJ 3.8), citando otros precedentes, que en este punto rige el «criterio general de que, en el Estado de autonomías territoriales, las normas entronizadoras de reservas a determinadas fuentes no son, sólo por ello, atributivas de competencia a un cierto ente (STC 37/1981, FJ 2)», aun cuando, ciertamente, en virtud de la reserva de Ley Orgánica sólo el Estado «puede dictar esta forma de leyes», lo que explica la referencia del Tribunal a «una ley orgánica, obviamente estatal» en la Sentencia 157/2011, de 18 de octubre (FJ 3).

Los títulos competenciales, como también precisa el Tribunal en la Sentencia 157/2011, entrarán en juego en relación con el contenido concreto de la Ley Orgánica aprobada, en tanto que el desarrollo del «mandato constitucional» consagrado en el artículo 135 CE admite «diversas formulaciones».

De este modo, a través del desarrollo, el legislador orgánico «perfilará el contenido» de los principios reconocidos en el artículo 135 CE, pero en el ejercicio de dicha actuación normativa deberá tomar en consideración el propio ámbito de la reserva de Ley Orgánica.

A tales efectos, como reconoce el Tribunal Constitucional en la Sentencia 173/1998, de 23 de julio (FJ 7), del conjunto de la jurisprudencia sentada respecto a esta cuestión pueden extraerse dos criterios de interpretación fundamentales:

1.º Que el ámbito de la reserva de Ley Orgánica «no es coextenso al de las competencias atribuidas al Estado» *ex* artículo 149.1 CE.

2.º Que en aplicación del criterio de interpretación sistemática, «al fijar el alcance de la reserva de Ley Orgánica debe cohererse con el contenido de los preceptos del llamado bloque de la constitucionalidad que distribuyen las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas», pues atendiendo a la afirmación contenida en la STC 137/1986, «ni la unidad de la Constitución toleraría que una de sus disposiciones (art. 149 [...]) se desvirtuase íntegramente por lo establecido en otra (art. 81.1), ni, de otra parte, un precepto ordenador del sistema de fuentes [...] puede sobreponerse a la norma [...] que busca articular los ámbitos materiales».

Será, pues, en relación con el ámbito de la reserva de la Ley Orgánica donde el Tribunal Constitucional deberá proceder, en su caso, a valorar, como ha establecido en la Sentencia 134/2011, de 20 de julio (FJ 7) —y ha reiterado en la STC 157/2011, de 18 de octubre (FJ 3), aunque desde premisas constitucionales distintas—, si las competencias estatales en juego limitan o no de modo indebido las competencias autonómicas y, en particular, su autonomía política y financiera (arts. 137 y 156.1 CE).

En todo caso, la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 2/2002, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, subraya la importancia respecto de la coherencia que supone en la regulación jurídica, la regulación en un texto único de la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de todas las Administraciones Públicas, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales y Seguridad Social.

De ahí que la reserva de Ley Orgánica para el desarrollo de los principios contenidos en el artículo 135 de la Constitución resuelva también la cuestión relativa a la forma jurídica que debía adoptar la regulación del principio de estabilidad presupuestaria cuando su alcance pretendía incidir tanto en la Administración Pública estatal como en la de las Comunidades Autónomas. Una duda que se había planteado, inicialmente, en relación con la aprobación de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, y la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, como dos disposiciones diferenciadas.

En efecto, según constaba en el Dictamen del Consejo de Estado n.º 4/2001, de 18 de diciembre, originariamente la regulación del principio de estabilidad presupuestaria se contenía en un único texto legislativo, el Anteproyecto de Ley

18/2001, de 12 de diciembre, cuya disposición final quinta disponía que el contenido de dicha disposición tenía la naturaleza de ley ordinaria, con excepción de lo dispuesto en el artículo 11, la Sección primera del Capítulo tercero del Título II, y la disposición final primera, todas ellas, normas que regulaban las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas respecto del establecimiento del principio de estabilidad presupuestaria en aplicación del artículo 157.3 CE.

En relación con el contenido de la disposición final quinta, el Consejo de Estado recordaba la jurisprudencia del Tribunal Constitucional respecto a la posibilidad de incluir en una Ley Orgánica preceptos que no tienen carácter orgánico. Sin embargo, estimaba que «contemplando ahora las cosas desde la perspectiva contraria —es decir, en cuanto a la posibilidad de que una Ley ordinaria contenga «incrustaciones» de Ley orgánica—, no puede llegarse a idéntica conclusión», en tanto que una Ley ordinaria con «incrustaciones» de Ley orgánica «se incorporaría al ordenamiento jurídico con su “identidad enmascarada”» y, en consecuencia, dicha técnica normativa violentaría diversos principios constitucionales, en especial, el principio de seguridad jurídica.

Así pues, el Consejo de Estado reconocía compartir el criterio defendido por el Ministerio de la Presidencia —en contra de la opinión manifestada por el Ministerio de Hacienda—, consistente en segregar el contenido del Anteproyecto en dos textos, uno con carácter orgánico y otro con carácter no orgánico, cuya interpretación y aplicación, como finalmente reconoce la propia Exposición de Motivos de la Ley 18/2001, debería realizarse de forma conjunta.

Una técnica legislativa reiterada, aunque en esta ocasión sin solicitud previa de Dictamen al Consejo de Estado respecto del Anteproyecto, con motivo de la aprobación de la Ley 15/2006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, y la Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

V. CONCLUSIONES

Como se ha podido constatar, con anterioridad a la constitución de la Unión Monetaria Europea, el 1 de enero de 2002, existía la conciencia en las Instituciones comunitarias de la necesidad de proceder a una mayor aproximación de las políticas presupuestarias de los Estados miembros del Eurogrupo y, en especial, de evitar que éstos incurrieran en «déficits excesivos».

Esta prohibición, consagrada por vez primera en el artículo 104 TCE, según la versión del Tratado de Maastricht, vino a ser completada, en 1997, mediante la adopción del PEC, a través del cual se formalizaba un procedimiento basado en la supervisión, recomendación y sanción, respecto del objetivo de estabilidad presupuestaria a medio plazo fijado por el Pacto.

Sin embargo, la profundidad de los efectos de la crisis económica en los países de la Eurozona a partir de 2008, puso de manifiesto las carencias del PEC, al tiempo que subrayó la dimensión supracomunitaria y supranacional de las actividades económicas en el marco de una economía y unas finanzas públicas «globalizadas».

En este contexto, afirmaba A. Dixit que si la política tuviera la forma de un «repetido juego» en el que un país en recesión «puede tratar de destruir» el compromiso económico del BCE, y obtener «la mayor discrecionalidad en la tasa de inflación», esta situación puede ser prevista por éste y actuar con la suficiente flexibilidad para «evitar esta tentación». Sin embargo, si los Estados miembros tienen «libertad fiscal», su ejercicio puede socavar el compromiso del BCE, de tal modo que para mantener el «compromiso económico» es deseable el establecimiento de «limitaciones fiscales» diseñadas optimizadamente para retener este valor (33).

Desde tales premisas, las instituciones de la Unión Europea han tratado de reforzar los componentes de supervisión, recomendación y sanción a través de la revisión del PEC, hasta alcanzar, incluso, a la incorporación en el Derecho interno —al máximo nivel normativo del ordenamiento jurídico—, de los acuerdos adoptados en el marco de Tratados internacionales, como es el caso del «Pacto presupuestario» contenido en el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza («TECG»), de 2 de marzo de 2012.

Ello ha supuesto, indudablemente, una transformación del modelo de «gobernanza» en materia de política económica en el seno de la Unión Europea, sustituyendo la «cooperación abierta» por un sistema basado en el reforzamiento de la responsabilidad nacional. En este sentido, como pone de manifiesto el análisis de las SSTC 134/2011, de 20 de julio, y 157/2011, de 18 de octubre, a partir de la reforma del artículo 135 CE el 27 de septiembre de 2011, dando cumplimiento *ex ante* al mandato contenido en el artículo 3.2 del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza, los efectos de esa transformación se han materializado también en el fundamento constitucional para la adopción del principio de estabilidad presupuestaria.

(33) DIXIT, A. (2001): 611.

En efecto, como se ha podido comprobar en las páginas anteriores, la Sentencia del Tribunal Constitucional 134/2011, de 20 de julio, resuelve las dudas respecto del posible «exceso competencial» en que habría incurrido el Gobierno al adoptar la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, y la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la anterior, admitiendo la legitimidad constitucional de que el Estado, *ex* artículos 149.1.13 y 156.1, en conexión con el artículo 149.1.14 CE, puede establecer topes máximos de carácter general a los Presupuestos de las Comunidades Autónomas, al considerar que la definición de la «estabilidad presupuestaria» se configura como una «orientación de la política general» que el Estado puede dictar *ex* artículo 149.1.13.

Sin embargo, tras la reforma del artículo 135 CE, la fundamentación de la competencia del Estado para adoptar la regulación del principio de estabilidad presupuestaria con carácter vinculante para todas las Administraciones Públicas, según señala el Tribunal Constitucional en la Sentencia 157/2011, de 18 de octubre, no proviene de su ostentación de un título competencial específico en el marco del artículo 149.1 CE, sino del cumplimiento de un «mandato constitucional» que obliga a todos los poderes públicos y que, como tal, se sitúa «fuera de la disponibilidad —de la competencia— del Estado y de las Comunidades Autónomas».

Desde tales premisas, resulta cuando menos superflua la calificación del artículo 135 CE como «Título competencial», contenida en la rúbrica de la Disposición final primera de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Porque, como indicaba respecto del Anteproyecto de esta Ley Orgánica el Consejo de Estado en su Dictamen, resultaba «desaconsejable» la mención de los «títulos competenciales» como base para la adopción de esta norma, desde la perspectiva de que el artículo 135 CE, como ha reconocido el Tribunal Constitucional, ofrece apoyo suficiente para su aprobación.

Es por ello que el legislador orgánico —operando como en la mayor parte de los casos—, podría haber omitido sin ningún riesgo para la plena eficacia de la Ley Orgánica, la propia Disposición final primera del citado proyecto y, en el supuesto en que considerase inexcusable incluir una referencia a la apoyatura constitucional de dicha norma, hubiera sido más adecuado utilizar como rúbrica la de «Fundamento constitucional».

En cualquier caso, la reserva del cumplimiento del «mandato constitucional» contenido en el artículo 135 CE mediante Ley Orgánica, sitúa al legislador ante un supuesto de aplicación de la previsión contenida en el artículo 81.1 *in fine* CE y, a este respecto, como se desprende de la jurisprudencia mantenida

por el Tribunal Constitucional [SSTC 173/1998 (FJ 7), 137/1986 (FJ 3.8), y 37/1981 (FJ 2), entre otras], la reserva de Ley Orgánica del artículo 81.1 CE «no contiene, en puridad, ningún título competencial habilitante a favor del Estado», si bien es cierto que «sólo el Estado puede dictar este tipo de leyes».

Así, la remisión del artículo 135.5 a una Ley Orgánica —«obviamente estatal»—, como afirma el Tribunal Constitucional, no hace sino corroborar la exigencia de una regulación estatal para el desarrollo de los principios allí contenidos, si bien los preceptos de dicha norma, concretando en cada momento los principios constitucionales enunciados, podrán ser valorados desde la perspectiva de si las competencias estatales en juego limitan o no de modo indebido las competencias autonómicas y, en particular, la autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas.

De este modo, como reconocen tanto la STC 134/2011 (FJ 7), como la STC 157/2011 (FJ 3) —aunque desde premisas constitucionales distintas—, los títulos competenciales entrarán en juego en relación con el concreto contenido de la Ley Orgánica aprobada. En relación con ésta, el legislador orgánico deberá tomar en consideración los criterios de interpretación que la jurisprudencia constitucional ha venido afirmando respecto del ámbito de la reserva de Ley Orgánica: 1) Su no equivalencia con el marco definido por las competencias atribuidas al Estado *ex* artículo 149.1 CE, y 2) Su compatibilidad con las normas que integran el bloque de constitucionalidad que distribuyen las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

En última instancia, la reforma del artículo 135 de la Constitución, sin duda auspiciada por la negociación del Tratado de Estabilidad, Crecimiento y Gobernanza («TECG»), sitúa al principio de estabilidad presupuestaria en esa «tendencia a la centralización» de las normas relativas a la economía, desarrollada en la mayor parte de los Estados federales (34), aun cuando, atendiendo a las medidas adoptadas por las instituciones de la Unión Europea respecto del control de la estabilidad económica y presupuestaria de los Estados miembros de la eurozona, culminadas mediante la adopción por 25 de los Estados miembros del Tratado de Estabilidad, Crecimiento y Gobernanza, pueda surgir la duda —en palabras del Tribunal Constitucional Federal alemán—, acerca de si el poder presupuestario de los Estados miembros sigue siendo «dueño de sus propias decisiones» (35).

(34) CARRASCO DURÁN (2005): 91.

(35) Tribunal Constitucional Federal alemán. Sentencia de 7 de septiembre de 2011. Par. 127. (BVerfG 2 BvR 987/10) http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20110907_2bvr098710.html.

BIBLIOGRAFÍA

- ARAGÓN REYES, Manuel (2006): «La construcción del Estado autonómico», *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 1, iustel.com, págs. 1-24.
- (2008): «A propósito de la crítica de Germán Fernández Farreres a la STC 247/2007», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 83, págs. 149-152.
- (2009): *Estudios de Derecho Constitucional*, 2.^a ed., Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- ARBÓS, Xavier (2006): «Estatutos de autonomía y legislación básica. Un comentario al trabajo de Luis Ortega», en *Legislación básica y Estatutos de Autonomía*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, págs. 87-103.
- BALAGUER CALLEJÓN, Francisco (2005): «Comentario a “La Reforma de los Estatutos de Autonomía” de Carles Viver i Pi-Sunyer», en *La reforma de los Estatutos de Autonomía. Con especial referencia al caso de Cataluña*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, págs. 37-55.
- (2007): «Los Tribunales Constitucionales en el proceso de integración europea», *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 7, págs. 336-337.
- BEETSMA, Roel, y UHLIG, Harald (1997): «An analysis of the “Stability Pact”», CEPR Discussion Paper, en http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=56536.
- CARRASCO DURÁN, Manuel (2005): *El reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sobre la actividad económica*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- DE LA QUADRA-SALCEDO JANNINI, Tomás (2004): «¿Es el Estatuto de Autonomía una norma capaz de modular el alcance de la legislación básica del Estado?», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 72, págs. 135-161.
- DE WITTE, Bruno (2011): «The European Treaty Amendment for the Creation of a Financial Stability Mechanism», *European Policy Analysis*, June, págs. 1-8.
- DIXIT, Avinash (2001): «Games of monetary and fiscal interactions in the EMU», *European Economic Review*, núm. 45, págs. 589-613.
- GUTIÉRREZ DEL CASTILLO, Carmen (2011): «Las instituciones presupuestarias y las reglas fiscales en el ámbito de la OCDE. Una puesta en común de las buenas prácticas», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 83, págs. 307-344.
- LÓPEZ ESCUDERO, Manuel (2011): «Nota Editorial: La Unión Europea ante la crisis económica y financiera», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 39, págs. 353-366.
- MORATA, Francesc (2004): «Gobernanza multinivel y cooperación subestatal en la Unión Europea», en *Globalización, Gobernanza e Identidades*, Fundació Carles Pi i Sunyer d’Estudis Autonòmics i Locals, núm. 12, págs. 105-132.
- ORTEGA, Luis (2006): «Legislación básica y Estatutos de Autonomía», en *Legislación básica y Estatutos de Autonomía*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, págs. 9-65.

- SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José (2006): «La noción estatutaria de la legislación básica como pretexto», en *Legislación básica y Estatutos de Autonomía*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, págs. 67-86.
- VIVER PI-SUNYER, Carles (2005): «La reforma de los Estatutos de Autonomía», en *La reforma de los Estatutos de Autonomía. Con especial referencia al caso de Cataluña*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, págs. 11-35.