

# SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY ORGÁNICA DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y LA AUSENCIA DE VALORACIÓN DEL ART. 153 CE<sup>1</sup>

Germán ORÓN MORATAL

Catedrático de Derecho Financiero y Tributario  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Económicas.  
Universitat Jaume I de Castellón  
orон@uji.es

## I. INTRODUCCIÓN

El recurso que dio lugar a la Sentencia del Tribunal Constitucional 215/2014, de 18 de diciembre, se interpuso por el gobierno de Canarias, y aunque en más ocasiones de las deseadas los poderes públicos estatal y autonómicos acuden a los tribunales más para cuestionar la titularidad de competencias sobre la materia afectada que para garantizar el cumplimiento de los derechos sociales constitucionalmente reconocidos, en este caso el recurso podría enmarcarse dentro de las actuaciones dirigidas a que los poderes públicos y fuerzas políticas cumplan los principios de justicia material y formal, y no de aquellas actuaciones que parecen cumplir un pacto tácito de que las normas se respetan. Sin perjuicio de que una de las vulneraciones denunciadas por el recurso es la de la autonomía financiera, a la vista del catálogo de artículos impugnados y la correspondiente fundamentación, no puede dejar de producir cierta extrañeza que nadie más de los que están legitimados para interponer recurso de inconstitucionalidad lo hiciera, sin perjuicio de que la resolución mayoritaria del Tribunal haya venido a respaldar el «¿innecesario?» esfuerzo que suponía el recurso, al menos con los argumentos que apoyaban el recurso. También es cierto que contra la legislación de estabilidad presupuestaria de 2001 se

<sup>1</sup> Este trabajo se enmarca en el proyecto de investigación con referencia DER2012-37921-C02-01 sobre «Constitucionalización de la estabilidad presupuestaria y sus implicaciones en los procesos de presupuestación, ejecución y control del gasto público en una hacienda múltiple», financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad e integrado en el proyecto coordinado «Equilibrio y disciplina presupuestaria» (DER2012-37921-C02-00).

interpusieron más recursos por diversas Comunidades Autónomas y grupos parlamentarios, que también fueron rechazados.

El recurso lo fue contra determinados artículos de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, y por diversos motivos. En concreto, los arts. 10.3, 11.6, 12.3, 16, 19, 20.3 y 24, por infracción de ley orgánica por remisión a otras normas o decisiones, y los arts. 19, 20, 24, 25.2 y 26, así como las disposiciones adicionales segunda y tercera, por vulnerar la autonomía financiera, la lealtad institucional, el principio de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad. La sentencia, por mayoría, rechaza que se haya vulnerado la reserva de ley orgánica que la Constitución establece, así como que el Estado se haya extralimitado en el ejercicio de sus competencias y vulnere otros principios constitucionales. No obstante, a la vista del contenido de los votos particulares formulados por cinco magistrados, resulta evidente que argumentos sólidos para haber llegado a otro resultado también los había.

Esta sentencia ha sido considerada por J. J. Solozábal como un nuevo hito en la doctrina recentralizadora que se aprecia en los últimos pronunciamientos del Tribunal, en este caso con la cobertura de nuestra dependencia europea, «dejando temblando la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas»<sup>2</sup>. De hecho, se ha ido más lejos con ella respecto de lo previamente fallado en relación con las primeras leyes generales de estabilidad presupuestaria y su complementaria ley orgánica, ambas de 2001, entre otras en las Sentencias 134/2011, de 20 de junio; 157/2011, de 18 de octubre; 195 a 199/2011, de 13 de diciembre, y 203/2011, de 14 de diciembre.

No deja de ser llamativo que a los pocos días de la sentencia se presentara un nuevo proyecto de ley orgánica de modificación de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas y de la misma Ley Orgánica de Estabilidad<sup>3</sup>, introduciendo más limitaciones sobre las Comunidades Autónomas, y que en su tramitación parlamentaria ha ido ampliando no sólo las modificaciones sobre las leyes inicialmente afectadas, sino que ha ampliado a más de siete normas legales las modificadas directamente, afectando esencialmente a la normativa sobre gasto sanitario, e incluso modificando la Ley General Presupuestaria, y que se ha incorporado al ordenamiento como la Ley Orgánica 6/2015, de 12 de junio. Sin duda,

<sup>2</sup> J. J. SOLOZÁBAL, «Últimos tópicos sobre el Estado autonómico», <http://www.elimparcial.es/noticia/148822/opinion/Ultimos-topicos-sobre-el-estado-autonomico.html>.

<sup>3</sup> BOCG, Serie A, 127-1, Congreso de los Diputados, 16 de enero de 2015.

el respaldo del Tribunal Constitucional a la LOEPSF ha reforzado a los poderes públicos estatales para estrechar cada vez más las posibilidades de actuación financiera de las Comunidades Autónomas.

En esencia, respecto de la denunciada lesión de la autonomía financiera, el planteamiento de la Abogacía del Estado era que había de rechazarse, puesto que la coordinación de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas exige la adopción de las medidas necesarias para integrar la diversidad en un conjunto unitario.

En concordancia con ello, el TC lleva a cabo en sus razonamientos un *excursus* sobre la normativa comunitaria europea en la materia y se refiere al Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza —«sin derogar el PEC»—, cuando este tratado no es un tratado constitutivo ni afecta a todos los Estados miembros, aunque sí es cierto que al haber sido ratificado por España es fuente de Derecho. Es más, su art. 2 dispone: «El presente tratado será de aplicación en la medida en que sea compatible con los tratados en los que se fundamenta la Unión Europea y con el Derecho de la Unión Europea. No afectará a las competencias de la Unión para actuar en el ámbito de la unión económica». La reserva de ley orgánica del art. 135 CE, dice el TC, no puede entenderse como un título competencial habilitante a favor del Estado, aunque sólo éste puede dictar esta forma de leyes. El Estado es el competente para regular la materia relativa a la estabilidad presupuestaria *ex art.* 149.1, apartados 11, 13, 14 y 18, CE, salvo en aquellos aspectos cuyo conocimiento le ha sido atribuido a las instituciones de la Unión Europa con fundamento en el art. 93 CE.

Ciertamente, el Estado es el competente para regular la materia relativa a la estabilidad presupuestaria. Pero también es cierto que no debe poder hacerlo como quiera, debiendo ajustarse a la distribución competencial y otros límites constitucionales que resulten de aplicación. Uno de los aspectos más problemáticos, y que se ha rehuído por el recurrente y también por el Tribunal Constitucional, es si todas las previsiones de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria, y singularmente las impugnadas, entran exclusivamente en lo que puede ser manifestación de la coordinación de la actividad financiera que constitucionalmente corresponde al Estado, o si alguna de las previsiones es más una manifestación de control sobre las Comunidades Autónomas que una manifestación de coordinación, que, como hemos visto, es la pretensión del Estado que toda la ley es una manifestación de la coordinación de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas.

## II. ARTÍCULOS DE LA LOEPSF SOBRE LOS QUE EXISTE DISCREPANCIA

A continuación nos centraremos en el análisis de aquellos preceptos sobre los que hubo discrepancia en los votos particulares y que son los arts. 11.6, 16, 25.2 y 26, y las disposiciones adicionales segunda y tercera.

Conforme al primero de ellos (art. 11.6): «Para el cálculo del déficit estructural se aplicará la metodología utilizada por la Comisión Europea en el marco de la normativa de estabilidad presupuestaria». El art. 135.5 CE reserva a una ley orgánica la determinación de la «metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural». La mayoría razona en torno a la posibilidad de atribución a una institución internacional del «ejercicio de competencias derivadas de la Constitución», que alcanza a la competencia para regular la forma (metodología y procedimiento) de cálculo del déficit de los Estados miembros, de modo que no sólo es constitucionalmente necesario sujetarse al límite máximo de déficit estructural fijado por la Unión Europea (arts. 126 TFUE y 135.2 CE), sino también acudir a las disposiciones que para su cálculo se determinen en cada momento. Por su lado, en el voto particular se apunta que la sentencia no precisa en ningún momento cuál es la norma comunitaria que, efectivamente, ha desplazado esta específica competencia de índole metodológica al ámbito de las instituciones europeas como competencia exclusiva o cuál es la norma comunitaria de aplicación directa que regula esta metodología sin dejar margen alguno a los Estados miembros. No se puede contraponer, pues, al mandato constitucional una norma comunitaria de aplicación directa que responda a la primacía del Derecho europeo. El respeto a la Constitución impone que este desarrollo se desarrolle dentro de los criterios, principios o reglas generales que previamente haya fijado el legislador orgánico.

En esa línea no puede dejar de señalarse que anualmente estamos asistiendo a posiciones enfrentadas entre algunos Estados, como el español, o más concretamente el gobierno, y las instituciones comunitarias en torno a las previsiones cuantitativas e incluso al porcentaje del déficit. Si la norma existiera y fuese tan clara parece que no habría lugar a esas discrepancias reiteradas. Asimismo, y además de que la mayoría se refiere a las diferencias entre el déficit contable y el estructural, y este es de aplicación a partir de 2020, como recuerda el voto particular, el déficit estructural es el componente del déficit público que evidencia un desequilibrio permanente o

estructural en la financiación pública. El concepto de déficit estructural es distinto del coyuntural y, por tanto, del ciclo económico.

Y la realidad es que para la determinación, o, mejor, estimación, de éste déficit no hay una metodología común establecida, ni tampoco la hay aceptada con carácter general. Y España viene recurrentemente defendiendo una metodología diferente para el cálculo del déficit estructural. Por tanto, la invocación normativa realizada por la mayoría en la sentencia no parece que pueda decirse sea la mejor opción, y, contrastada la realidad, debiera haber sido declarado inconstitucional este precepto.

En relación con el art. 16, de la siguiente redacción: «Aprobados por el gobierno los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública en las condiciones establecidas en el art. 15 de esta Ley, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, previo informe de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, formulará una propuesta de objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para cada una de las Comunidades Autónomas. A partir de la mencionada propuesta, el gobierno, previo informe de Consejo de Política Fiscal y Financiera que deberá pronunciarse en el plazo improrrogable de quince días desde la recepción de la propuesta en la Secretaría del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, fijará los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para cada una de ellas».

La postura de la mayoría no presenta la misma fortaleza en relación con el límite de deuda que con los objetivos de déficit. Sobre la primera, partiendo de que el art. 135.5.a) CE exige que una ley orgánica distribuya los límites de deuda y la LOEPSF procede a su distribución porcentual, «el hecho de que luego se remita al gobierno, previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera, para la determinación del “objetivo individual” de cada Comunidad Autónoma, a los efectos de distribuir, simétrica o asimétricamente, el 13 por 100 atribuido al conjunto de las Comunidades Autónomas, con el máximo, para cada una de ellas, del 13 por 100 de su producto interior bruto regional, no puede considerarse contrario a la reserva de ley orgánica contenida en el citado precepto constitucional».

Sin embargo, sobre los objetivos de déficit se limita a decir que «la norma orgánica sólo establece apriorísticamente unos criterios para la determinación del objetivo general de déficit» y «esos mismos criterios deben ser tomados en consideración para la concreción de cada objetivo individual, pues la fijación de objetivo general sólo puede efectuarse tomando en cuenta las previsiones de crecimiento y las necesidades de financiación individuales», pero ya no concreta más. Y en torno a la falta

de audiencia, afirma que se regula la participación del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Por su parte, el voto particular concluye que la ley orgánica debería haber fijado los criterios que delimiten y sirvan de pauta para una decisión de semejante trascendencia: «La Sentencia de la mayoría acepta que la reserva de ley orgánica se vea soslayada mediante la atribución de esta competencia al gobierno, cuando es patente que el art. 16 no recoge un contenido mínimo susceptible de posterior desarrollo reglamentario y ejecución. Porque, salvo que confundamos forma y sustancia, no cabe aceptar que tal contenido mínimo consista en fijar un procedimiento en el que está previsto el informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera, pues ello sólo afecta a la forma a través de la cual se alcanza una decisión».

Dos apuntes debemos realizar sobre este precepto y las valoraciones de la sentencia. Por un lado, que el art. 135.5 no sólo establece que se distribuya el límite de deuda, también lo exige para el límite de déficit, y aunque el art. 11 parte de que ninguna Administración puede incurrir en déficit estructural, contempla que en casos de reformas estructurales con efectos presupuestarios a largo plazo pueda serlo del 0,4 por 100 del Producto Interior Bruto nacional, y, sin embargo, no establece previsión alguna en cuanto a la distribución de ese límite conjunto entre las Administraciones Públicas.

En segundo lugar, debe destacarse también la inseguridad jurídica que existe en relación con los objetivos individuales, pues si los objetivos y límites generales al menos son objeto de publicación en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, los objetivos individuales no son objeto de publicación oficial, y, sin embargo, sí se pretende que tengan efectos jurídicos. Asimismo, desconocemos si hay una notificación individualizada formal, pero, aunque la haya, ante el número de sujetos que son relevantes para el cómputo dentro de las distintas Administraciones autonómicas, pensamos que sería oportuna la publicación de todos los objetivos, generales e individuales, en el *BOE*.

Otro de los preceptos cuestionados y sobre el que hay voto discrepante es el art. 25.2 («Medidas coercitivas») relativo al caso de que no se hayan adoptado algunas medidas o éstas sean insuficientes, el gobierno podrá acordar el envío, bajo la dirección del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, de una comisión de expertos para valorar la situación económico-presupuestaria de la Administración afectada. Esta comisión podrá solicitar, y la Administración correspondiente estará obligada a facilitar, cualquier dato, información o antecedente respecto a las

partidas de ingresos o gastos. La comisión deberá presentar una propuesta de medidas y sus conclusiones se harán públicas en una semana. Las medidas propuestas serán de obligado cumplimiento para la Administración incumplidora.

En el FJ 7.<sup>º</sup> se parte de que la redacción dada al art. 135 CE consagra unos nuevos límites a la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas y vuelve a incidir en las competencias del Estado para proponer medidas para forzar la voluntad o la conducta de éstas: «En suma, el art. 25.2 de la Ley Orgánica 2/2012 cuando afirma que “las medidas propuestas serán de obligado cumplimiento” para la Comunidad Autónoma incumplidora no significa que, por la sola autoridad de la comisión de expertos actuando en nombre del gobierno, se puedan ejecutar tales medidas. Si así fuera carecería de todo sentido el art. 26 que exige, para que se puedan ejecutar tales medidas, que el gobierno requiera al presidente de la Comunidad Autónoma que este requerimiento no tenga éxito y que se obtenga el voto favorable del Senado». Admite que la actuación de la comisión de expertos afecta a la autonomía financiera, pero que «no puede afirmarse, sin embargo, que dicha injerencia lo sea de una manera inconstitucional, porque, como hemos comprobado, ni impiden ni sustituyen a la Comunidad Autónoma en la adopción de las medidas oportunas para la corrección del incumplimiento detectado».

Este fundamento es especialmente relevante porque en él, a diferencia de otros previos en los que se contempla al Estado como garante del interés general (por ejemplo, en el referido al art. 19), aquí ya no se refiere exclusivamente a él, sino a que «el gobierno, como garante de la defensa del interés general, pueda proponer a la Administración incumplidora la adopción de una serie de medidas concretas que se dirijan a la corrección de la desviación padecida. Y la respuesta debe ser necesariamente positiva, en la medida que el cumplimiento de los objetivos de déficit y de endeudamiento al que debe dirigirse la actuación de todas las Administraciones Públicas representa una cuestión de interés general de extraordinaria importancia, respecto de cuya consecución el Estado es el garante último». Y en definitiva, si hay discrepancias siempre se podrá acudir a los tribunales para que controlen la legalidad de la actuación de las Administraciones.

El voto particular en este caso es especialmente crítico con la mayoría, sobre la que dice que lleva a cabo una interpretación que puede calificarse de *imposible hermenéutico*. Entre otras cosas que parcialmente transcribimos se dice:

«La atribución a la comisión de expertos de autoridad para proponer medidas de cumplimiento obligatorio no sería sino una indebida sustitución de la competencia de una Comunidad Autónoma para adoptar sus propias políticas públicas, políticas que ciertamente deben respetar el objetivo de estabilidad presupuestaria [...] No tiene sentido que la Sentencia enfatice y reitere que pueden ser caracterizadas como una mera propuesta o una facultad de proponer, pues con ello se desenfoca el debate. Se confunde el hecho de que las medidas sean legalmente obligatorias con el hecho de que no se cumplan en la práctica y que ese incumplimiento desencadene las consecuencias previstas en el art. 26. La resolución mayoritaria mezcla entonces dos planos, la configuración legal de la medida como obligatoria (que es lo impugnado) con lo que acontece si esa medida no se cumple [...].

La incongruencia de la argumentación que da sustento a la decisión mayoritaria queda por lo demás de manifiesto cuando descarta que el precepto suponga que el gobierno asume el ejercicio de facultades que constituyan actuación subsidiaria del Estado y, al propio tiempo, afirma que se configura una competencia ejecutiva básica a favor del Estado justificada por la concurrencia de un interés general. De ello se concluiría, *ad absurdum*, que atribuir al Estado como competencia ejecutiva básica la adopción de decisiones (medidas coercitivas o de obligado cumplimiento) que inciden directamente en la gestión del presupuesto autonómico —en lo que conforma, sin duda, el núcleo de su autonomía financiera— no implica sustituir a los órganos de decisión de la Comunidad Autónoma.

Por el contrario, entendemos que la recta interpretación del precepto hubiera debido conducir a la declaración de inconstitucionalidad y nulidad. La previsión de medidas ejecutivas de obligado cumplimiento supone que la Comunidad Autónoma queda intervenida en toda regla por el Estado, configurando un mecanismo equivalente al previsto en el art. 155.2 CE, según el cual “el gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades Autónomas”. La fórmula del art. 25.2 de la Ley Orgánica 2/2012 carece de cobertura constitucional, ni en el art. 135 CE ni desde luego en el art. 155 CE, pues se concibe como una fase previa en todo caso a la utilización de este mecanismo rigurosamente excepcional y que de forma palmaria no cumple con el requisito esencial de su aprobación por mayoría absoluta del Senado».

En el último de los artículos impugnados, el 26.1, se prevé que ante los incumplimientos de lo previsto en el art. 25 el gobierno, de conformidad con lo dispuesto en el art. 155 de la Constitución Española, requerirá al presidente de la Comunidad Autónoma para que lleve a cabo, en el plazo que se indique al efecto, el cumplimiento de lo que ha incumplido. En caso de no atenderse el requerimiento, el gobierno, con la aprobación por

mayoría absoluta del Senado, adoptará las medidas necesarias para obligar a la Comunidad Autónoma a su ejecución forzosa. Para la ejecución de las medidas el gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de la Comunidad Autónoma.

En efecto, el art. 155 CE permite la adopción de las medidas necesarias, y lo que censura el voto particular es la redacción en términos imperativos del segundo párrafo del precepto, por no dejar margen alguno al gobierno, «que viene obligado a acudir al procedimiento del art. 155 CE, obviando el margen de discrecionalidad política que el gobierno tiene constitucionalmente otorgado para recurrir a este instrumento (“podrá adoptar las medidas necesarias”). Así, la ejecución forzosa se presenta como un resultado obligado para el gobierno en el caso de que no se atienda su requerimiento. Con ello el legislador orgánico está claramente reformulando una prerrogativa del gobierno, reduciendo el margen que la CE le otorga, lo que, a todas luces, no puede hacer so pena de vulnerar el art. 155 CE (STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 12)».

La sucesión de incumplimientos no puede dejar al Estado inactivo, por lo que el art. 155 entendemos que no se vería vulnerado, pues, en efecto, es este precepto el que habilita al gobierno para que actúe, y las medidas serán las que considere necesarias, siendo irrelevante desde nuestro punto de vista que en este caso se le imponga, dado que lo improcedente sería la pasividad.

En este punto debemos destacar que el art. 155 CE debe verse como un precepto que atribuye competencias al gobierno para la adopción de las medidas con la previa autorización del Senado, correspondiendo al gobierno la concreción de las mismas una vez autorizado. Esto es, sin autorización del Senado el gobierno estatal no puede adoptar medidas sobre la Comunidad Autónoma.

Las últimas normas impugnadas son las incluidas en las disposiciones adicionales segunda («Responsabilidad por incumplimiento de Derecho comunitario») y tercera («Impugnación de ley de presupuestos que quede suspendida disponiéndose la prórroga de los anteriores»). Sobre la disposición final segunda, al margen de que no es exacto lo afirmado por la mayoría de que «son los gobiernos de los Estados miembros de la Unión Europea los que tienen la obligación de evitar “los déficits excesivos” (art. 126.1 TFUE)», pues este precepto se refiere a los Estados y no a los gobiernos, la discrepancia del voto particular se encuentra en que no debiera tener rango de ley orgánica, pues se produce una ampliación respecto de lo previsto en el art. 135 que sólo reserva a ley orgánica la regulación de la responsabili-

dad por incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, y no el incumplimiento del Derecho comunitario u otros tratados.

Sobre la disposición adicional tercera, la prórroga decretada, como se dice en el voto particular, podría comportar para el Estado una suerte de potestad de tutela, reemplazando a la Comunidad Autónoma en el ejercicio de su autonomía presupuestaria, determinando cuál debe ser la solución a adoptar, que, por su directa conexión con la autonomía financiera constitucionalmente garantizada, ha de quedar en manos de aquélla. Ahora bien, desde nuestro punto de vista lo improbable es que se dé el presupuesto de hecho, esto es, que se impugne toda la ley de presupuestos y se proceda a su suspensión en bloque. La impugnación de algunos de sus preceptos sí puede comportar la suspensión, pues la impugnación en bloque del estado de gastos es difícilmente justificable. Y no siendo así no acabamos de ver la posible prórroga de unos presupuestos anteriores *in totum*.

### III. EL IGNORADO ART. 153 CE Y EL PRINCIPIO *IURA NOVIT CURIA*

La sentencia que ocupa nuestra atención viene a validar un esquema semejante al de las relaciones entre la Unión Europea y los Estados, o a las de éste con las Comunidades Autónomas en relación con los objetivos de estabilidad. ¿Pero este esquema puede serlo en los mismos términos? Entendemos que no, pues en las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas, y sin perjuicio de que el nuevo art. 135 haya afectado y limitado la autonomía financiera de éstas, se debe seguir estando a los criterios constitucionales.

El TC señala, en relación con la traslación citada, que nuestra doctrina ha reiterado que «aunque se trate de disposiciones que articulan o aplican otras del Derecho derivado europeo [...] las normas que han de servir de pauta para la resolución de estos conflictos son exclusivamente las de Derecho interno que establecen el orden de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, ya que, como este Tribunal ha declarado en anteriores ocasiones (SSTC 252/1988, 64/1991, 76/1991, 115/1991 y 236/1991), 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, criterios que no resultan alterados ni por el ingreso de España en la CEE ni por la promulgación de normas comunitarias,

pues la cesión del ejercicio de competencias en favor de organismos comunitarios no implica que las autoridades nacionales dejen de estar sometidas, en cuanto poderes públicos, a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, como establece el art. 9.1 de la Norma Fundamental» (STC 79/1992, de 28 de mayo, FJ 1.º).

El recurso, concretado en las normas impugnadas con los argumentos esgrimidos por las partes, y que aquí hemos destacado únicamente aquellos preceptos sobre los que parte del Tribunal ha discrepado de la mayoría, así como la sentencia, no han hecho un especial análisis de las características de las medidas que permite adoptar la ley cuestionada. Sin embargo, en la argumentación del recurrente, a la vista de lo descrito en los antecedentes de hecho, así como en las consideraciones del voto particular, se suscita la existencia de controles, más que de la coordinación de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas.

Por ello, aquí hemos echado de menos la invocación al principio *iura novit curia* que el mismo TC ha invocado reiteradas veces en relación con los tribunales ordinarios, entre las más recientes en las Sentencias 178/2014, de 3 de noviembre, y 43/2015, de 2 de marzo. Y para sí mismo en la 196/2014, de 4 de diciembre, en la que dice que «aunque la norma constitucional de contraste en este procedimiento ha de ser, en principio, el art. 9.3 CE, no obstante, en la medida en que resulte necesario, podremos fundamentar nuestro juicio de constitucionalidad en cualquier otro precepto de la Constitución, eventualidad ésta que, prevista expresamente en el art. 39.2 LOTC, es manifestación del principio *iura novit curia* e instrumento necesario para el mejor ejercicio de la función de depuración del ordenamiento confiada a la jurisdicción de este Tribunal para la adecuada garantía de la primacía de la Constitución (SSTC 113/1989, de 22 de junio, FJ 2.º; 46/2000, de 14 de febrero, FJ 3.º, y ATC 1393/1987, de 9 de diciembre, FJ 2.º)».

La selección de la norma aplicable (*iura novit curia*) no entraña en modo alguno incongruencia *extra petita*, y el universo normativo al que debe ceñirse el Tribunal Constitucional es mucho más reducido que el de los tribunales ordinarios. En efecto, como es reiterado por la jurisprudencia, el principio *iura novit curia* permite al juez fundar el fallo en los preceptos legales o normas jurídicas que sean de pertinente aplicación al caso, aunque los litigantes no las hubieren invocado, y que el juzgador sólo está vinculado por la esencia y sustancia de lo pedido y discutido en el pleito, no por la literalidad de las concretas pretensiones ejercitadas tal y como hayan sido formuladas por los litigantes, de forma que no existirá incongruencia *extra petitum* cuando el juez o Tribunal decida o se pronuncie sobre una de

ellas que, aun cuando no fuera formal y expresamente ejercitada, estuviera implícita o fuera consecuencia inescindible o necesaria de los pedimentos articulados o de la cuestión principal debatida en el proceso.

En la fundamentación jurídica de la sentencia y también del voto particular, singularmente de éste, en la medida que hace referencia a la intervención sobre las Comunidades Autónomas que supone alguna de las previsiones legales, creemos que hay una omisión especialmente relevante que también es imputable a la Comunidad recurrente.

Sin duda, el Estado puede regular y exigir la estabilidad presupuestaria a las Comunidades Autónomas, pero quien debe controlar su cumplimiento no debe ser el ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, pues dejando al margen los supuestos del art. 155 CE, que habilitan al gobierno para la adopción de medidas, ello supone desconocer el art. 153 CE, que atribuye expresamente, y también de forma exclusiva al Tribunal de Cuentas como órgano estatal, el control económico y presupuestario de las Comunidades Autónomas, y resulta evidente que la estabilidad presupuestaria es materia económica y presupuestaria.

Este control no puede ser exclusivamente el definido legalmente como tal, bien como control interno o control externo, en la Ley General Presupuestaria y en la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas. Los arts. 25 y 26 LOEPSF suponen la intervención de la Comunidad Autónoma<sup>4</sup>. Lo

<sup>4</sup> En cierto modo en el art. 19 también se pueden apreciar acciones de control, precepto que si fue impugnado no hubo discrepancia en el voto particular. A este precepto, relativo a la advertencia de riesgos de incumplimiento, la adopción de medidas por la Administración advertida y las consecuencias si se consideran insuficientes por el ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, se le imputaba la vulneración del principio de seguridad jurídica, el de autonomía y el de interdicción de la arbitrariedad. Se confirma que no es contrario al principio de seguridad jurídica del art. 9.3 CE, esencialmente por la habilitación que tiene el Estado como responsable último del cumplimiento de los objetivos de estabilidad. Sin embargo, en relación con el principio de autonomía, nada dice de la competencia del ministro para valorar la suficiencia o no de las medidas adoptadas por las CCAA, lo que hace pensar que la sentencia identifica al Estado con el ministro, aunque no lo hace expresamente, pero tal no se excluye dentro de la genérica consideración: «Estamos en presencia de unas medidas que, aun afectando al ámbito de autonomía de las Comunidades Autónomas, deben considerarse legítimas desde el punto de vista constitucional por dirigirse a la corrección de la desviación producida en orden a permitir tanto el cumplimiento de los objetivos individualmente marcados, como la acción homogénea de todos los entes implicados de cara a la consecución del objetivo colectivamente asumido». Y en cuanto a la posible interdicción de la arbitrariedad, acaba recordando el TC que el control de la legalidad de la actuación de las Administraciones Públicas, así como el de las disposiciones generales con rango inferior a la ley, corresponde a los tribunales del orden contencioso-administrativo, por lo que la eventual arbitrariedad en el desarrollo o en la aplicación de la Ley Orgánica 2/2012 no es cuestión que corresponda abordar a este Tribunal. Ahora bien, el problema es, sin embargo,

cual es un supuesto de control económico y presupuestario evidente, y así lo califica también Solozábal, control que la Constitución prevé que exista por parte del Estado sobre las Comunidades Autónomas, pero atribuyendo la competencia al Tribunal de Cuentas, algo que la LOEPSF no ha querido ver<sup>5</sup>.

Y la posibilidad de que la Comunidad Autónoma pueda acudir a los tribunales ordinarios, como en varias ocasiones señala la sentencia, no puede ser una alternativa a lo constitucionalmente dispuesto, sin perjuicio de que ello evidencia la diferencia de trato que dispensa la LOEPSF a la vía de impugnación de actos contrarios al art. 135 CE. Mientras que si las Comunidades Autónomas discrepan de lo actuado por el ministro o el gobierno como consecuencia de lo previsto en esta Ley deberán acudir a los tribunales ordinarios, la disposición adicional tercera, 1, dispone que también las disposiciones normativas sin fuerza de ley y resoluciones emanadas de cualquier órgano de las Comunidades Autónomas que vulneren el art. 135 son recurribles ante el Tribunal Constitucional. Como se ve, pues, en este caso, parece que se dispensa un trato diferente al Estado y a las Comunidades Autónomas.

Por último, otra cuestión que sólo dejaremos apuntada. Si una Comunidad Autónoma acude a los tribunales ordinarios como recomienda el TC, ¿habrá alguno que pueda validar sanciones o restricciones a su autonomía con base en la vulneración de un objetivo de estabilidad individual que no se publica y que se calcula sobre una magnitud inexistente jurídicamente como es el PIB? El PIB tampoco se publica oficialmente, es un dato estadístico que varía continuamente, al margen de que los métodos de cálculo del mismo también son inciertos. El PIB es más cinematográfico que fotográfico.

---

si puede ser el ministro quien tenga o sea titular de la competencia, a la vista o de conformidad con lo establecido en la Constitución.

<sup>5</sup> Sobre esta problemática nos hemos extendido con mayores consideraciones en el trabajo «El control del equilibrio presupuestario en los distintos niveles de gobierno», *Crónica Presupuestaria*, núm. 1 (2013), pp. 186 ss. Véase [http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/cronica\\_presupuestaria/01\\_Sumario.pdf](http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/cronica_presupuestaria/01_Sumario.pdf), así como en «Medidas preventivas, correctivas y coercitivas: las debilidades jurídicas de su presupuesto de hecho y de la competencia para adoptarlas», en *Disciplina presupuestaria, colaboración público-privada y gasto público*, Valencia, Tirant lo Blanch, en prensa.

