

LA INCIDENCIA DE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN SOBRE EL ESTADO AUTONÓMICO¹

Tomás de la Quadra-Salcedo Janini

Sumario: **I.**– Introducción. **II.**– La capacidad del Estado de condicionar a las Comunidades Autónomas con la finalidad de garantizar la estabilidad y sus límites antes de la reforma del art. 135 CE. La STC 134/2011. **III.**– La interpretación del alcance de la reforma del art. 135 CE: la voluntad constituyente. **IV.**– La capacidad del Estado de condicionar a las Comunidades Autónomas con la finalidad de garantizar la estabilidad y sus límites tras la reforma del art. 135 CE. 1.– El art. 135 CE no supone un incremento de las competencias estatales. 1.1.– La remisión que realiza el art. 135 CE a una ley orgánica no puede considerarse como la atribución de un nuevo ámbito material al Estado. 1.2.– La finalidad de racionalizar el gasto público no supone el intercambio de los títulos competenciales en los que se funda la acción del Estado. 1.3.– El principio de estabilidad no debería suponer la ampliación del alcance de los títulos competenciales en los que se funda la acción del Estado. 2.– La sustitución como límite a la capacidad estatal de condicionar a las Comunidades Autónomas. **V.**– ¿Qué cabe entender incluido en la reserva a la ley orgánica del art. 135 CE? 1.– La inclusión en la LOEPSF de materias ajenas a la reserva del art. 135 CE. 1.1.– La regla de gasto. 1.2.– La deuda comercial. 2.– La no inclusión en la LOEPSF de materias aparentemente reservadas a la misma en el art. 135 CE. **VI.**– ¿La constitucionalidad de determinados supuestos de sustitución de la competencia autonómica? 1.– La sustitución de la competencia autonómica en el art. 18.4 de la LOEPSF. 2.– La sustitución de la Comunidad Autónoma en sus obligaciones de pago a los entes locales prevista en el art. 57 bis de la LBRL. 3.– La sustitución de la Comunidad Autónoma en sus obligaciones de pago a los proveedores prevista en el art. 20.6 LOEPSF. 4.– La inclusión “forzosa” de las Comunidades Autónomas en los mecanismos adicionales de financiación. **VII.**– A modo de conclusión.

1. El presente trabajo se ha realizado en el marco del Proyecto de Investigación del Ministerio de Economía “Formas de participación política en los sistemas de gobierno multinivel y mejora de la calidad democrática”, con ref. DER2015-68160-C3-1-P y dirigido por José Tudela Aranda.

I.- Introducción

El desarrollo de los mecanismos de garantía de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera que se ha producido desde la adopción del Pacto de Estabilidad y Crecimiento en 1997 –introducido en el contexto de la tercera fase de la unión económica y monetaria y que fue concebido para asegurar que los países de la Unión Europea mantuvieran unas finanzas públicas saneadas tras la introducción de la moneda única–, ha supuesto el sometimiento de la actuación de los poderes públicos a nuevos condicionamientos. A partir de la crisis económica desencadenada en 2008, se han reforzado tales mecanismos de garantía de la estabilidad tanto en la normativa europea como en la normativa nacional. Es en este contexto donde se ha producido la reforma del art. 135 de la Constitución que entró en vigor el 27 de septiembre de 2011.

Tres han sido las cuestiones fundamentales que se ha planteado la doctrina en relación con la reforma del art. 135 CE: el discutible procedimiento de reforma utilizado,² las consecuencias que tendría sobre el modelo constitucional económico y las consecuencias que tendría sobre el modelo constitucional autonómico. En estas páginas nos interesa examinar únicamente la última cuestión.

Así, las presentes páginas no pretenden examinar el contenido completo del nuevo art. 135 CE. No pretenden tampoco examinar el contenido del conjunto de normas nacionales³ e internacionales⁴ que han desarrollado los mecanismos de garantía de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. El propósito de estas páginas es examinar una concreta cuestión: los efectos que ha tenido la reforma del art. 135 CE sobre el Estado autonómico constitucionalmente garantizado.

La cuestión se plantea, por un lado, a la luz de las discrepancias que han surgido en la doctrina científica en relación con los efectos que sobre nuestro modelo de descentralización habría tenido la reforma del art. 135 CE, pero, por otro, a la luz de la adopción por parte del legislador estatal, y con posterioridad a la reforma, de determinadas disposiciones que parecerían pretender atribuir al Estado la capacidad de sustituir las competencias autonómicas para decidir sus

2. La doctrina se ha mostrado muy crítica con el procedimiento de reforma utilizado. Entre otros, ALBERTÍ ROVIRA, E. “La reforma del artículo 135 CE”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, CEPC, 93, 2011, p. 167 o GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, P., “La acelerada tramitación parlamentaria de la reforma del artículo 135 de la Constitución (Especial consideración de la inadmisión de enmiendas. Los límites al derecho de enmienda en la reforma constitucional)”, *Teoría y realidad constitucional*, 29, 2012.

3. No se trata, por tanto, de examinar las concretas medidas de garantía de la estabilidad recogidas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Ni siquiera será objeto de estas páginas examinar como ha afectado a la autonomía la nueva Ley Orgánica. Sobre ello GUERRERO VÁZQUEZ, P., “Freno al endeudamiento autonómico y coerción estatal en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera”, *Revista General de Derecho Constitucional* 23 (2016).

4. Y tampoco se trata, pues, de examinar ni el denominado six-pack, el two-pack, el Tratado constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) o el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la Unión Económica y Monetaria.

propias políticas públicas, algo que con anterioridad a la reforma de septiembre de 2011 el TC había considerado proscrito (STC 134/2011).

El Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña, en su Dictamen 8/2012, de 2 de julio, sobre la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (en adelante LOEPSF), ha interpretado que la constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria llevada a cabo a través de la reforma del art. 135 CE de septiembre de 2011 habría otorgado al Estado un plus de actuación en esta materia que antes no existía. Así, el Consejo de Garantías considera que el fundamento de este plus de actuación estatal se encontraría en el nuevo apartado 5.a) del art. 135 CE cuando establece que una ley orgánica desarrollará “la forma y plazo de corrección de las desviaciones que sobre los límites de déficit y de deuda pudieran producirse”. Ello lleva al Consejo de Garantías a sostener, por ejemplo, que la “intervención” de la Comunidad Autónoma por parte de la comisión de expertos bajo la dirección del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas prevista en el art. 25.2 de la LOEPSF se ajustaría a la Constitución reformada.

En esta misma línea, para Medina Guerrero el nuevo art. 135 CE permitiría –para decirlo con terminología alemana– un “momento represivo” en el ejercicio del poder de vigilancia del Estado sobre las CCAA. A juicio de este autor el nuevo art. 135 CE no se habría ceñido a recordar unas restricciones ya existentes en virtud del Derecho europeo y a ratificar una competencia estatal que poco antes ya había confirmado el TC en la STC 134/2011, sino que la virtualidad real de la reforma constitucional sería cubrir algunas omisiones constitucionales que dificultaban que las instancias centrales de gobierno estuvieran en condiciones de imponer el cumplimiento efectivo de la disciplina fiscal a todas las Administraciones públicas.⁵

Sin embargo, frente a las referidas interpretaciones que consideran que la reforma del art. 135 CE habría pretendido reducir la autonomía preexistente de las CCAA, encontramos aquellas otras que consideran que la reforma constitucional de septiembre de 2011 no habría afectado en tales términos al Estado autonómico.⁶

5. MEDINA GUERRERO, M., “El Estado autonómico en tiempos de disciplina fiscal”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 98, 2013. También para Tajadura, que “la reforma limita claramente la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas es algo evidente”, en Tajadura Tejada, “Reforma constitucional e integración europea”, *Claves de Razón Práctica*, núm. 216, octubre 2011, pp. 27 y 28. En el mismo sentido CARRASCO DURÁN, M. “Estabilidad presupuestaria y Comunidades Autónomas”. REAF núm. 18, octubre 2013 o DE MIGUEL BARCENA, J., “La recepción constitucional de la cláusula de estabilidad presupuestaria en Italia. Comentario a las Sentencias 10/2015 y 70/2015 de la Corte Constitucional” en *Revista española de Derecho Constitucional* nº 106, 2016, p. 434.

Sobre algunas de las consecuencias de la introducción de los principios de estabilidad presupuestaria en el sistema legal español y la reforma constitucional ver GARCÍA ROCA, J. y MARTÍNEZ LAGO, M. A., *Estabilidad presupuestaria y consagración del freno constitucional al endeudamiento*. Civitas, 2013; y RUIZ ALMENDRAL, V., “Estabilidad presupuestaria y reforma constitucional”, *Revista Española de Derecho Europeo*, nº 41, 2012.

6. Así, para Albertí, la reforma del art. 135 CE tuvo un mayor significado político que jurídico, en ALBERTÍ ROVIRA, E. “El impacto de la crisis financiera en el Estado autonómico español”,

La cuestión que examinaremos en las presentes páginas es si realmente cabe sostener que la reforma del art. 135 CE ha cambiado la configuración del Estado autonómico, pues si bien es cierto que la reforma constitucional de septiembre de 2011 ha supuesto la constitucionalización de una directriz de política fiscal que hasta ahora no se encontraba recogida en la norma fundamental; sin embargo, es posible afirmar que desde el punto de vista del modelo de distribución territorial del poder nada sustancial habría cambiado con la reforma, pues la referida directriz ya se encontraba establecida en la normativa infraconstitucional, tanto en la normativa interna como en la normativa de la Unión Europea.⁷

Ello supondría que la reforma del art. 135 CE únicamente habría, sin ser ello poco,⁸ elevado el rango de la referida directriz,⁹ sin que suponga, sin embargo, una alteración de la potencial capacidad de acción de las CCAA a través del reconocimiento de nuevas competencias al Estado.¹⁰

Para examinar la veracidad de la afirmación de que la reforma del art. 135 en nada habría cambiado la capacidad de acción autonómica –ya que con anterioridad a la misma las CCAA ya se encontraban potencialmente condicionadas por la normativa estatal e internacional– se hace necesario examinar cual era la capacidad del Estado de condicionar, con fundamento en el principio de estabilidad, a las CCAA antes de la reforma de septiembre de 2011.

Para ello es necesario recordar la doctrina establecida en la STC 134/2011, de 20 de julio, adoptada apenas un mes antes de que comenzase a tramitarse la reforma del art. 135 CE.

Revista Española de Derecho Constitucional, nº 98, 2013, pág. 64. Para Rodríguez Bereijo, el nuevo art. 135 CE, por sí mismo, no menoscaba la autonomía financiera y el autogobierno de las CCAA en VV.AA. *Crisis y Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2015. En igual sentido QUADRA-SALCEDO JANINI, T., ¿Se ha transformado la autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas tras la reforma constitucional del art. 135 y la adopción de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera?, en Cuadernos Manuel Giménez Abad, nº 6, 2013.

7. No obstante lo cual es necesario señalar que después de la reforma constitucional el Estado, en ejercicio de aquellas competencias reconocidas en el art. 149.1, habría procedido a desarrollar los principios de estabilidad y sostenibilidad a través de la regulación de ámbitos vinculados con aquella directriz constitucionalizada pero que no se encuentran incluidos en ésta, ni por tanto dentro de las materias a las que se refiere el art. 135 CE, ver supra.

8. Así, por ejemplo, la reforma del art. 135 CE convierte los límites de la Unión Europea sobre déficit y deuda pública para los Estados en parámetro de constitucionalidad.

9. Directriz que, no obstante su constitucionalización, es en buena medida una directriz de configuración legal por la remisión a la ley orgánica que realiza el propio art. 135 CE.

10. Ello ha dado pie para que se haya afirmado la innecesariedad jurídica de llevar a la Constitución aquello que ya era vinculante para las CCAA y los entes locales en virtud de estar recogido en la legislación básica estatal y para el Estado por encontrarse en derecho internacional ratificado por nuestro país.

II.– La capacidad del Estado de condicionar a las Comunidades Autónomas con la finalidad de garantizar la estabilidad y sus límites antes de la reforma del art. 135 CE. La STC 134/2011

La STC 134/2011, de 20 de julio, resuelve el recurso de inconstitucionalidad planteado, casi una década antes, por el Parlamento de Cataluña frente a las dos leyes estatales que habían desarrollado el principio de estabilidad en nuestro ordenamiento, la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria y la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley general de estabilidad presupuestaria que modificó la Ley Orgánica de financiación de las CCAA.¹¹

El recurso planteado reprochaba a las leyes estatales recurridas que hubiesen vulnerado la autonomía política y financiera de la Comunidad Autónoma reconocida en los arts. 137 y 156.1 CE al excederse en la habilitación que el art. 149.1.13 CE atribuye al Estado.¹²

Para resolver la controversia planteada, la STC 134/2011 comienza recordando que ya en su doctrina previa había afirmado la legitimidad constitucional de que el Estado establezca, de manera coyuntural y con eficacia limitada en el tiempo, topes cuantitativos máximos en materias concretas a las CCAA en la elaboración de sus presupuestos –se trataba de una doctrina consolidada en relación con el establecimiento de topes máximos al incremento del volumen global de las retribuciones de los empleados públicos, recogida, por ejemplo, en la STC 62/2001, de 1 de marzo¹³– señalando que existe para ello un doble fundamento. De un lado, porque la limitación de gasto impuesta a las Administraciones públicas encuentra su apoyo en la competencia estatal de dirección de la actividad económica general (ex art. 149.1.13) y su establecimiento está encaminado a la consecución de la estabilidad económica y la gradual recuperación del equilibrio presupuestario. Y de otro, porque la imposición de estos topes máximos por parte del Estado también encuentra su fundamento en el límite a la autonomía financiera que establece el principio de coordinación con la Hacienda estatal del art. 156.1 CE, con el alcance previsto en el art. 2.1 b) LOFCA, el cual exige a las CCAA la acomodación de su actividad financiera a las medidas oportunas que adopte el Estado tendentes a conseguir la estabilidad eco-

11. El recurso del Parlamento de Cataluña fue seguido por otros tantos recursos planteados por diversas CCAA, los cuales serían resueltos después de la reforma constitucional de septiembre de 2011.

12. Se denuncia igualmente que las normas impugnadas conciben la estabilidad presupuestaria como situación de “equilibrio o superávit” cuando no la configura así el Derecho comunitario, que solo proscribía los déficit excesivos.

13. De acuerdo con aquella doctrina sólo sería constitucional el establecimiento de topes máximos al incremento del volumen global de las retribuciones de los empleados públicos pues, por el contrario, desde la perspectiva de los objetivos de política económica general, para el Tribunal no estaría fundamentado que el Estado “predetermine unilateralmente los incrementos máximos de las cuantías de las retribuciones de cada funcionario dependiente de las Comunidades Autónomas, individualmente considerado, debiendo referirse tal límite al volumen total de las retribuciones” (STC 62/2001, de 1 de marzo, FJ 4).

nómica interna y externa, toda vez que a él corresponde la responsabilidad de garantizar el equilibrio económico general.

El Tribunal en la STC 134/2011 afirmará que la legitimidad de que el Estado establezca topes máximos en materias concretas se extiende, con igual fundamento, a la fijación de topes generales, ya no de manera coyuntural sino estable, para dichos presupuestos, toda vez que la política presupuestaria es un instrumento de la política económica de especial relevancia a través de la cual el Estado garantiza el equilibrio económico general.¹⁴

No obstante lo anterior, y sin perjuicio del reconocimiento de la capacidad estatal para establecer topes máximos generales a las CCAA en la elaboración de sus presupuestos, e incluso topes máximos globales coyunturales en materias concretas, el TC afirmará la existencia de límites a la capacidad estatal de condicionar a las CCAA con la finalidad de garantizar la estabilidad.

En efecto, el TC considera que no serían aceptables medidas estatales que supusieran la anulación de todo margen de decisión de las CCAA para disponer sobre sus ingresos, que las sometieran a controles genéricos e indeterminados, o que las pusieran bajo la dependencia jerárquica de la Administración del Estado y traza una línea roja muy clara a la capacidad del Estado de condicionar a las CCAA: la imposibilidad de que el Estado sustituya a aquellas en la adopción de las concretas medidas que sean necesarias para cumplir con el principio de estabilidad.

Así, en efecto, en la STC 134/2011, el TC enjuiciaba la constitucionalidad, entre otros preceptos, del art. 8 de la Ley Orgánica 5/2001 que imponía a aquella Comunidad Autónoma que incurriese en situación de desequilibrio presupuestario la formulación de un plan económico-financiero. El TC contrastó con la autonomía financiera constitucionalmente garantizada el control que dicha norma estatal atribuía al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las CCAA consistente en que, cuando considerase que las medidas contenidas en el plan presentado no garantizaban la corrección del desequilibrio, pudiera requerir a la Comunidad Autónoma la presentación de un nuevo plan.

La STC 134/2011 afirmó, en primer lugar, y partiendo de la legitimidad del establecimiento por el Estado del principio de estabilidad presupuestaria, la constitucionalidad de que el Estado imponga ex art. 149.1.13 CE la elaboración por las CCAA de un plan económico-financiero de corrección del desequilibrio, cuando aquel principio no se atiende en el momento de la aprobación del presupuesto o se constate su incumplimiento en la liquidación del mismo, pues de no hacerse así, razonó, quedaría sin efecto el objetivo de estabilidad y, en consecuencia, la citada competencia del Estado. Para el Tribunal la exigencia de elaboración del plan es una consecuencia vinculada al incumplimiento del objetivo de estabilidad.

14. STC 134/2011, de 20 de julio, FJ 8 a). El TC subrayará que los títulos competenciales que asisten al Estado en el desarrollo de la materia relativa a la estabilidad presupuestaria no son otros que los previstos en el art. 149.1, apartados 11, 13, 14 y 18 CE (STC 134/2011, de 20 de junio, FJ 7).

El TC afirmó, igualmente, la constitucionalidad de la atribución al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las CCAA de la comprobación de la idoneidad del Plan, pues la idoneidad de dicho plan tiene necesaria repercusión en la estabilidad presupuestaria del propio Estado y de las restantes CCAA, que puede resultar desvirtuada si no se constata esa idoneidad.

Ahora bien, la STC 134/2011 estableció un límite claro a la capacidad estatal de condicionar a las CCAA: “la apreciación por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas de si el plan económico-financiero elaborado por éstas se adecua o no al objetivo de estabilidad presupuestaria se detiene allí, esto es, no conlleva en el caso de que la apreciación sea negativa la sustitución en la competencia de la Comunidad Autónoma para la elaboración del plan, sustitución que sería inconstitucional sino que se traduce en un requerimiento a aquélla para que lleve a cabo su reformulación”.¹⁵

Así, para el TC una cosa es imponer a una Comunidad Autónoma la elaboración de un plan, o incluso la comprobación de su idoneidad –una vez ha sido elaborado por aquella– para alcanzar los objetivos de estabilidad, y otra la sustitución de la competencia autonómica para adoptar sus propias políticas mediante la elaboración por el Estado del referido plan.

Por tanto, antes de la reforma del art. 135 CE de septiembre de 2011, el TC extrajo, del principio de autonomía consagrado en la Constitución, un claro límite a la capacidad del Estado de condicionar a las CCAA: la imposibilidad de sustituir a la Comunidad Autónoma en la adopción de aquellas medidas necesarias para adecuarse al principio de estabilidad. No vulnera el principio constitucional de autonomía el sometimiento de las CCAA al principio de estabilidad, ni la exigencia a estas de que elaboran determinados planes, sino el establecimiento estatal de las concretas medidas para que éstas alcancen aquella.

III.– La interpretación del alcance de la reforma del art. 135 CE: la voluntad constituyente

Un elemento hermenéutico valioso a la hora de determinar las consecuencias que habría tenido la reforma del art. 135 CE sobre el modelo constitucional autonómico sería el análisis de cual fue la voluntad del constituyente. Voluntad que habría quedado reflejada en los debates constituyentes sobre la reforma del art. 135 CE,¹⁶ en donde los representantes de los dos grandes grupos parlamentarios que la apoyaron, PSOE y PP, tratarán de refutar la afirmación de algunos

15. STC 134/2011, de 20 de julio, FJ 11.

16. El TC se ha referido en alguna ocasión a los debates constituyentes como fuente de interpretación de un determinado precepto constitucional. Así, en la STC 113/2004, de 12 de julio, FJ 5, en relación con el art. 125 CE, tras referirse a su tenor literal y su ubicación en la Constitución, el Tribunal aludió a los propios debates constituyentes, para concluir cual debía ser la interpretación del precepto.

Igualmente en la STC 198/2012, de 6 de noviembre, FJ 8, el Tribunal afirmó con base en los debates constituyentes que el art. 32 CE “manifestaba la voluntad del constituyente por afianzar la igualdad entre el hombre y la mujer, sin resolver otras cuestiones, lo cual no significa que implí-

grupos minoritarios territoriales que afirmaban que el nuevo art. 135 CE afectaba a la autonomía financiera de las CCAA.

Así, los representantes políticos de PSOE y PP argumentarán que el nuevo art. 135 no supondría la rebaja del poder de las CCAA, pues no se les impone la forma de adecuarse a los límites de déficit y deuda que se constitucionalizan. En este sentido, la portavoz del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso afirmará que “no encontrarán ninguna sola competencia, ninguna sola afectación al título VIII de la Constitución, que está plenamente vigente. Señorías, seamos sinceros, hoy no estamos hablando de autonomía, estamos hablando de responsabilidad” pues “no se trata de rebajar el poder de los gobiernos autonómicos sino de ampliar el compromiso de todos los gobernantes en su ejercicio; no se exige a las Comunidades Autónomas más que al Estado del que forman parte sino exactamente lo mismo; no se les impone la forma de conseguirlo sino que se contempla un amplio margen normativo de cada una para dotarlo de efectividad; no se perjudica con ello la autonomía”.

En parecidos términos se pronuncia el portavoz del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso cuando afirma “que no es cierto que la reforma limite la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, basta leer el art. 135.6” conforme con el cual las CCAA, de acuerdo con sus respectivos Estatutos y dentro de los límites a que se refiere este artículo, adoptarán las disposiciones que procedan para la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias.

En la misma línea se manifiestan los representantes de los dos grandes partidos en el trámite de aprobación de la reforma constitucional en el Senado. Así la representante del Partido Popular recomienda a los senadores que analicen la STC 134/2011, pues si las leyes de estabilidad de 2001 allí recurridas “eran plenamente compatibles con nuestra Constitución, el que ésta recoja en su texto tanto el principio de estabilidad como su aplicación a todas las administraciones es algo que no nos ha de extrañar”.

La representante del PSOE destaca “lo inapropiado que es plantear que el contenido de la reforma limita la autonomía de las Comunidades Autónomas y de las entidades locales” pues “esta reforma constitucional no entra a alterar el estatus relativo autonómico ni el local. Es una decisión fundamental que toma todo el país para todo el país. Con esta reforma no se genera ningún choque territorial ni se debilita a nadie. No se altera en modo alguno la posición de ninguna de las diecisiete comunidades autónomas ni de las entidades locales. Ahora, y se lo digo con todo el afecto a aquellos que pretenden abrir un debate territorial que no procede, no estamos hablando de autonomía ni de modelo de financiación ni del Título VIII ni de competencias autonómicas o locales”.

Por su parte el senador Molas del Grupo Parlamentario Entesa Catalana de Progrés (Grupo formado en la Legislatura 2008-2011 por 15 senadores: 10 del PSC, que apoyaron la reforma del art. 135 CE y entre los que estaba el se-

citamente acogiera el matrimonio entre personas del mismo sexo, si nos limitamos a realizar una interpretación literal y sistemática, pero tampoco significa que lo excluyera”.

nador Molas, 3 de ERC y 2 de ICV) afirmará que “este debate trata sobre la introducción de un artículo nuevo en la Constitución, pero su contenido no es muy nuevo. ¿Por qué? Porque esta reforma constitucional incorpora normas que hoy están vigentes en España. La competencia del Estado para establecer límites al endeudamiento de Comunidades Autónomas y de ayuntamientos fue declarada constitucional en el mes de agosto. Nadie ha dicho nada, pero en el mes de agosto fue declarada constitucional la Ley del año 2001. Entonces, ¿cuál es la novedad? La novedad es que se introduce en la Constitución algo que ya existe. Las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus respectivos estatutos y dentro de los límites establecidos por la Constitución y la Unión Europea, adoptarán la estabilidad en sus normas y las decisiones presupuestarias correspondientes”.

De la lectura de los debates constituyentes, se desprende la idea de que el nuevo art. 135 CE no ha pretendido otorgar al Estado un plus de capacidad de control sobre las CCAA sino que simplemente ha pretendido constitucionalizar aquello que ya existía a nivel legal.

Sin embargo, lo jurídicamente relevante es que la interpretación de la reforma en relación con el Estado autonómico que realizaban aquellos representantes políticos que la apoyaron se habría visto ratificada por la jurisprudencia del TC posterior a aquella.

IV.– La capacidad del Estado de condicionar a las Comunidades Autónomas con la finalidad de garantizar la estabilidad y sus límites tras la reforma del art. 135 CE

El apartado 1 de la nueva redacción del art. 135 CE establece que “todas las administraciones públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria”. Tal como ha subrayado el TC estamos ante un mandato constitucional que, como tal, vincula a todos los poderes públicos; al Estado, a las CCAA y a los entes locales.¹⁷ Así el Estado, según el Tribunal, no es su único destinatario ni una instancia que pueda monopolizar o establecer todas las medidas de racionalización y eficiencia en el uso de los recursos públicos, pues el art. 135 CE impone la estabilidad a la conducta financiera de todas las administraciones públicas. Ello obliga al Estado, a las CCAA y a los entes locales, cada cual en el marco de sus competencias, a adoptar las medidas de racionalización de estructuras administrativas y manejo de sus recursos materiales y personales que permitan realizar los principios de eficiencia (art. 31.2 CE) y eficacia (art. 103.1 CE) y alcanzar la situación presupuestaria de equilibrio o superávit que impone la Constitución (art. 135).¹⁸

Recordado lo anterior, debemos examinar si la reforma del art. 135 CE, más allá de imponer la estabilidad a todas las administraciones públicas, ha supuesto

17. STC 157/2011, de 18 de octubre.

18. STC 41/2016, de 3 de marzo, FJ 3.

la atribución de nuevas competencias al Estado, modificando así el modelo de descentralización existente hasta entonces.

1.- El art. 135 CE no supone un incremento de las competencias estatales

El art. 135 CE supone la constitucionalización de una directriz de política fiscal que vincula a todos los poderes públicos al ejercer sus competencias. El art. 135 CE no supone la reserva de un ámbito material al Estado ni tampoco permite intercambiar ni ampliar el alcance de los títulos competenciales recogidos en el bloque de la constitucionalidad.

1.1.- La remisión que realiza el art. 135 CE a una ley orgánica no puede considerarse como la atribución de un nuevo ámbito material al Estado

El Dictamen 164/2012, del Consejo de Estado, sobre el anteproyecto de Ley orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera de las Administraciones Públicas ha sostenido que la nueva redacción del art. 135 CE fundamentaría la competencia del Estado para dictar la ley de estabilidad presupuestaria que desarrolla el mandato constitucionalmente establecido.

Sin embargo, la STC 215/2014, de 18 de diciembre,¹⁹ ha subrayado que “puesto que la remisión que hace el art. 135 CE a una ley orgánica no puede considerarse como atributiva de una competencia material al Estado, aunque sí ‘corroborar’ su competencia en esta materia (STC 157/2011, de 18 de octubre FJ 3)... los títulos competenciales que asisten al Estado en el desarrollo de la materia relativa a la estabilidad presupuestaria... no son otros que los previstos en el art. 149.1, apartados 11, 13, 14 y 18, CE”.²⁰

Considera, por tanto, el Tribunal, que el art. 135 CE no habría supuesto la ampliación de los títulos competenciales ya previstos en el art. 149.1 CE y que son los que permiten al Estado, como ya le permitían antes de la reforma constitucional, el desarrollo de la materia relativa a la estabilidad presupuestaria.

Confirma en este punto el Tribunal aquella doctrina²¹ que considera que la técnica de la reserva de ley tiene hoy, como tuvo en su origen y en su evolución

19. Un análisis crítico de la sentencia en GARCÍA ROCA, J. y MARTÍNEZ LAGO, M.A., “La repentina constitucionalidad de la Ley de Estabilidad Presupuestaria según la STC 215/2014, de 18 de diciembre” en *Revista Española de Derecho Europeo*, nº 54, 2015.

20. STC 215/2014, de 18 de diciembre, FJ 3 a). Rechaza así el Tribunal algunas interpretaciones que venía realizando la doctrina científica cuando señalaba que el art. 135 de la Constitución haría ociosa la búsqueda de otras competencias del Estado como fundamento de las normas y medidas encaminadas a realizar las exigencias derivadas del principio de estabilidad presupuestaria. Por ejemplo, DE LA HUCHA CELADOR, F. “La reforma del artículo 135 de la Constitución: estabilidad presupuestaria y deuda pública”, *Revista Española de Derecho Financiero*, Madrid, Civitas, 153, 2012. En el sentido de la doctrina recogida por la STC 215/2014 se había pronunciado ALBERTÍ ROVIRA, E. “El impacto de la crisis financiera en el Estado autonómico español”, *Revista española de Derecho Constitucional*, núm. 98, 2013, p. 70.

21. Doctrina sistematizada en la STC 135/2006, de 27 de abril.

histórica, una naturaleza distinta de la que poseen las reglas de atribución de competencia. El contenido y la finalidad de ambas figuras ha sido y es sustancialmente diverso. Por ello, la reserva de ley orgánica no contiene, en puridad, ningún título competencial habilitante a favor del Estado.²² Para el TC “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”.²³

La consideración de que la reserva de ley orgánica no es un título competencial habilitante a favor del Estado supone considerar que la fijación del alcance de la reserva de ley orgánica “debe cohonestarse con el contenido de los preceptos del llamado bloque de la constitucionalidad que distribuyen las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, ya que, ‘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’”.²⁴

Así, la reserva general a la ley orgánica del art. 81.1 CE, o la reserva más específica a la ley orgánica del art. 135 CE, y las reglas de atribución competencial tienen una naturaleza distinta, pues las reservas establecidas por los primeros preceptos son, en rigor, normas del sistema de fuentes y es posible entender que las cláusulas competenciales de la Constitución han de predeterminar el contenido de la ley orgánica y no a la inversa, pues, de lo contrario, se estaría afectando a la unidad sistemática del orden constitucional.

Es por ello por lo que la calificación del art. 135 CE como título competencial contenida en la Disposición final primera de la LOEPSF no sería conforme

22. SSTC 137/1986, de 6 de noviembre, FJ 3; 173/88, de 23 de julio, FJ 7; 151/2014, de 25 de septiembre, FJ 4.

23. STC 137/1986, de 6 de noviembre, FJ 3.

24. STC 173/1998, de 23 de julio, FJ 7. No obstante lo anterior, el TC no ha sido siempre tan claro, pues en ocasiones ha acabado equiparando el funcionamiento del art. 81.1 CE al funcionamiento de un título competencial. Así, el hecho de que el art. 81.1 CE no contenga, en puridad, ningún título competencial habilitante a favor del Estado, no le ha impedido apreciar “la notable incidencia que esta reserva tiene en el orden competencial, pues en virtud del art. 81.1 CE, sólo el Estado puede dictar esta forma de leyes en desarrollo de los derechos fundamentales y libertades públicas”.

Es decir, el Tribunal tras establecer que las reservas a una fuente específica no suponen automáticamente una atribución de competencias, en lugar de *bucear* en las competencias reservadas en el art. 149.1 CE, para verificar si puede vincularse la ley orgánica con alguna competencia allí recogida, acaba afirmando que cuando de leyes orgánicas se trata, dada su procedencia exclusivamente estatal, aquellas por fuerza condicionan la competencia autonómica. Ello le ha llevado a interpretar en ocasiones la reserva de ley orgánica como si fuese un título atributivo de competencia estatal que debe ser respetado por las CCAA.

Así lo ha hecho, por ejemplo, en la STC 81/2012, de 18 de abril, en relación con los elementos electorales y de desarrollo directo del art. 23 que presenta la moción de censura al alcalde, donde afirma que no es necesario acudir al art. 149.1.1 CE para considerar legítima la regulación estatal, pues la habilitación para establecer un régimen uniforme en esta materia deriva del art. 81.1 en relación con los arts. 140 y 23 CE. En contra el voto particular.

con la referida doctrina del Tribunal, pues el nuevo art. 135 CE justificaría el uso de la ley orgánica en materia de estabilidad, pero no fundaría la competencia estatal en aquella.²⁵

La reforma del art. 135 no ha supuesto por tanto una ampliación de las competencias que ya tenía el Estado en virtud del art. 149.1, apartados 11, 13, 14 y 18, CE, sino que ha supuesto, por un lado, la constitucionalización de una directriz de política fiscal anteriormente contenida en el derecho infraconstitucional, estatal e internacional, y, por otro, la reserva a la ley orgánica del desarrollo de tal directriz.

1.2.– La finalidad de racionalizar el gasto público no supone el intercambio de los títulos competenciales en los que se funda la acción del Estado

No cabe, por tanto, sostener que el art. 135 sea un título atributivo de competencias, pero tampoco cabe sostener que la constitucionalización del principio de estabilidad permite la permuta de unos títulos competenciales estatales por otros. En efecto, por el simple hecho de que una norma que regula una concreta materia (sanidad, educación...) se oriente a establecer medidas que favorezcan la efectiva aplicación de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, no cabe considerar que el título que justifica tal acción deje de ser el concreto título material para transmutarse en una competencia horizontal sobre ordenación de la economía (art. 149.1.13 CE).

Así, el hecho de que una concreta regulación estatal tenga por finalidad responder a la necesidad de hacer frente a las circunstancias económicas de crisis mediante la adopción de medidas que tiendan a la racionalización del gasto público no podrá suponer que tal concreta regulación encuentre amparo en la competencia del Estado sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE).

Así, lo ha confirmado la doctrina del Tribunal cuando ha considerado que no cabe traer a colación el art. 149.1.13 CE, por el simple hecho de que una norma se oriente a establecer medidas que favorezcan la efectiva aplicación de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, pues en tal supuesto la norma controvertida se fundará en su caso en el título competencial material –régimen local,²⁶ régimen jurídico de los funcionarios públicos,²⁷ educación²⁸...– independientemente de su finalidad. Para el TC “las medidas estatales que hayan de adoptarse para conseguir la finalidad de contención del gasto público deberán ser encuadradas en función, no de su finalidad, sino de

25. No se puede compartir la recomendación que hizo el Dictamen del Consejo de Estado de eliminar de la disposición final primera del anteproyecto de cualquier referencia a los títulos competenciales del art. 149.1 de la Constitución y preverse únicamente que “la presente ley orgánica se aprueba en desarrollo del artículo 135 de la Constitución”. Dictamen del Consejo de Estado 164/2012.

26. STC 41/2016, de 3 de marzo, FFJJ 3 y 4.

27. STC 156/2015, de 9 de julio, FJ 8.

28. STC 26/2016, de 18 de febrero, FJ 6.

su concreto contenido material”.²⁹ Ciertamente la finalidad fundamental de una regulación puede ser contribuir al objetivo macroeconómico de contención y reducción del gasto público, asumido por el Gobierno como una prioridad política. No obstante, siendo indiscutible que el Estado puede perseguir dicha finalidad, el que la aplicación de un conjunto de medidas vaya o pueda producir un ahorro económico no es, por sí sólo, argumento suficiente para que puedan ser entendidas como “bases y coordinación de la planificación de la actividad económica”, a las que se refiere el art. 149.1.13 CE.³⁰

1.3.– El principio de estabilidad no debería suponer la ampliación del alcance de los títulos competenciales en los que se funda la acción del Estado

Una vez subrayado que el principio de estabilidad recogido en el art. 135 CE no permite transformar las actuaciones estatales que tienen como finalidad la racionalización del gasto público en un ejercicio del título competencial estatal sobre ordenación general de la economía recogido en el art. 149.1.13 CE; cabe plantearse si la promoción de la estabilidad permite interpretar el alcance de los títulos materiales estatales de manera más extensa.

Para el Tribunal “el [nuevo] art. 135 CE no puede traducirse en una alteración radical de la doctrina constitucional [previa] que permita al Estado eliminar las competencias que los Estatutos de Autonomía, dentro del marco establecido por la Constitución, asignan a las Comunidades Autónomas”, pues no puede olvidarse que los mandatos que establece el art. 135 “se dirigen también a las Comunidades Autónomas, que deben darles cumplimiento en el marco de sus atribuciones estatutarias, tanto ejecutivas como normativas (completas o de desarrollo)”.³¹

La referida idea supondría negar la posibilidad de que la finalidad de racionalización del gasto público pueda implicar una ampliación del alcance de las competencias materiales estatales. Más concretamente, no cabría considerar que la capacidad del Estado de establecer lo básico tenga un alcance distinto por el hecho de que la finalidad perseguida sea la racionalización del gasto público.

Así, recordemos que el TC ha reconocido la capacidad del legislador estatal básico para delimitar el alcance de su propia competencia y por reflejo el alcance de la competencia autonómica de desarrollo de lo básico.³² No obstante lo anterior, el TC ha afirmado que el establecimiento por parte del Estado de las bases tiene ciertos límites, pues “el Estado, al establecer el común denominador nor-

29. STC 26/2016, de 18 de febrero, FJ 6.

30. SSTC 156/2015, de 9 de julio, FJ 8 y 26/2016, de 18 de febrero, FJ 6.

31. STC 41/2016, de 3 de marzo, FJ 13 c).

32. Así lo afirma el Tribunal, por ejemplo, en la STC 68/1984 pues “cuando se fija qué se ha de entender por bases o se regulan materias básicas se está delimitando en esa misma actividad cuál es el contenido de la competencia del Estado en una determinada materia” FJ 3 y por reflejo cuál es la competencia de las CCAA.

Tal concepción tiene como corolario la aceptación de que “siendo mudables las bases también lo es, en correspondencia inevitable, el ámbito disponible por la legislación de desarrollo” (STC 31/2010, FJ 60).

mativo que encierran las bases, y a partir del cual cada Comunidad Autónoma con competencias de desarrollo legislativo puede regular la materia con arreglo a sus peculiaridades e intereses no puede hacerlo con un grado tal de detalle y de forma tan acabada o completa que prácticamente impida la adopción por parte de las Comunidades Autónomas de políticas propias en la materia mediante el ejercicio de sus competencias de desarrollo legislativo”.³³ Para el Tribunal las bases son un común denominador normativo, nuclear y mínimo aunque mejorable, completable y susceptible de desarrollo.³⁴

Sin embargo, el Tribunal no parece haber sido del todo consecuente con la referida doctrina. En efecto, el Tribunal se ha tenido que pronunciar en relación con aquellos recortes que tenían como finalidad la racionalización del gasto público. Más concretamente en relación con las medidas de recorte en materia educativa, el Tribunal en su STC 26/2016, de 18 de febrero, ha considerado, en línea con la doctrina referida en el anterior epígrafe, que tales medidas se deben considerar fundadas en ejercicio de la competencia estatal sobre lo básico en materia educativa (art. 149.1.30 CE),³⁵ pues si bien las mismas persiguen como objetivo la contención del gasto en el ámbito educativo, ello no puede llevar a concluir que la norma adoptada se deba fundar en el art. 149.1.13 CE por ser de naturaleza económica. Así, el Tribunal recuerda que el que la aplicación de un conjunto de medidas vaya o pueda producir un ahorro económico no es, por sí sólo, argumento suficiente para que puedan ser entendidas como “bases y coordinación de la planificación de la actividad económica”, a las que se refiere el art. 149.1.13 CE. Las medidas estatales que hayan de adoptarse para conseguir la finalidad de contención del gasto público deberán ser encuadradas en función, no de su finalidad, sino de su concreto contenido material que, en el caso, está, evidentemente relacionado con la educación (art. 149.1.30 CE).

Sin embargo, una vez encuadrada la norma en el título material sobre educación, el Tribunal considera que la norma cuestionada no deja a las CCAA sin margen de desarrollo, pues respetando el límite mínimo fijado por el Estado, las CCAA pueden establecer una regulación propia. Es decir, de la doctrina del Tribunal se desprende la sorprendente conclusión de que el margen de desarrollo de las CCAA estaría en la capacidad que estas tienen de realizar más recortes sobre los ya realizados por el Estado.³⁶

Ciertamente, tal concepción se opone a aquella otra que interpreta las bases como mínimo común uniforme, pero mejorable por parte de las CCAA³⁷ y

33. Por todas STC 271/2015, de 17 de diciembre.

34. STC 102/1995, de 26 de junio.

35. Como la fijación de un horario mínimo lectivo para el profesorado, el régimen de compensación con horas complementarias y la vinculación del nombramiento de personal interino o sustituto a que las ausencias superen los diez días lectivos.

36. Para el Tribunal el margen autonómico estaría en la capacidad de establecer una jornada lectiva del profesorado más larga o en la ampliación de los días que tienen que pasar para que se produzcan las sustituciones de profesores.

37. La concepción de las bases como mínimo común mejorable además de poderse fundamentar en el principio constitucional de autonomía, entendido como aquel principio que garantiza la adopción por parte de las CCAA de políticas propias, se debe fundamentar en el principio de

supone, en cierta manera, consentir una extensión *de facto* de lo básico cuyas razones no quedan explicitadas en la sentencia. Considerar que tal extensión se funda en el hecho de que las medidas están dirigidas a la racionalización del gasto educativo, y tienen por objeto mejorar la eficiencia de la inversión en educación y su gestión y contribuir al inexcusable cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria que deriva del marco constitucional y de los compromisos ante la Unión Europea, sería desconocer la idea afirmada por el Tribunal de que el principio de estabilidad no puede suponer la eliminación de las competencias autonómicas por la acción normadora estatal.

Que la reforma del art. 135 CE no ha supuesto una ampliación de las competencias que ya tenía el Estado con anterioridad a septiembre de 2011, se ratifica –además de por la consideración de que el precepto no es un título atributivo de competencias; ni permite la permuta de los títulos competenciales del Estado o la alteración de la interpretación del alcance de los títulos competenciales recogidos en el bloque de la constitucionalidad–, por el mantenimiento en la doctrina del Tribunal posterior a la reforma de la interpretación de los concretos límites a la capacidad del Estado de condicionar a las CCAA.

2.– *La sustitución como límite a la capacidad estatal de condicionar a las Comunidades Autónomas*

La existencia de aquellos límites a la capacidad del Estado de condicionar a las CCAA que el TC afirmó en la STC 134/2011 ha sido ratificada por el propio Tribunal con posterioridad a la reforma del art. 135 CE.

Así, en efecto, la STC 215/2014, de 18 de diciembre –en la que se enjuiciaba la conformidad con la Constitución de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera que desarrolla y concreta la aplicación del mandato constitucional de estabilidad presupuestaria contenido en el reformado art. 135 CE–, se inscribe, según el propio Tribunal ha afirmado, en la misma línea doctrinal que la STC 134/2011, de 20 de julio, en lo

la unidad de la Constitución. Principio de interpretación constitucional al que se refiere Konrad Hesse y que supone que la relación e interdependencia existentes entre los distintos elementos de la Constitución obligan a no contemplar un precepto de manera aislada, sino en el conjunto de la norma fundamental lo que implica que todas las normas constitucionales han de ser interpretadas de tal manera que se eviten contradicciones con otras normas constitucionales. Hesse, K., *Escritos de Derecho Constitucional*, eds. Cruz Villalón, P y Azpitarte Sánchez, M., Fundación Coloquio Jurídico Europeo CEPC, 2011.

El principio de unidad de la Constitución, ha sido acogido por la doctrina del TC precisamente a la hora de tratar de armonizar la interpretación de la distribución constitucional de competencias con los principios rectores de la política social y económica, por ejemplo en la STC 69/2013, de 14 de marzo, FJ 13. En el ámbito de los derechos de prestación, entre los cuales están la educación o la sanidad, el principio de unidad de la Constitución exige que el margen autonómico no puede ser la capacidad de empeorar las prestaciones sino de mejorarlas.

que hace a la compatibilidad entre la autonomía financiera de las CCAA y los controles estatales sobre su actividad financiera.³⁸

Entre otras cuestiones, en la STC 215/2014 se enjuiciaba la conformidad con la Constitución del art. 25.2 de la LOEPSF que dispone que, en el caso de no adoptarse las medidas necesarias, el Gobierno presentará, a través de una comisión de expertos –los hombres de negro del Ministerio de Hacienda–, “una propuesta de medidas” las cuales “serán de obligado cumplimiento para la administración incumplidora”.

El Tribunal considera constitucional el referido precepto, pero realizará una interpretación del mismo que supone la negación misma de su literalidad. En efecto, interpreta el Tribunal que la facultad de proponer³⁹ solo puede entenderse “a fin de que [la Comunidad Autónoma] remedie el incumplimiento detectado mediante el ejercicio de las competencias que le son propias, sin que genere, en caso de no ser atendido por la Comunidad Autónoma, una actuación subsidiaria del Estado, pues ello implicaría una forma de control sobre la actuación de la Administración autonómica, además de no prevista constitucionalmente, incompatible con el principio de autonomía y con la esfera competencial de ésta”.⁴⁰ Dicho de otra manera, si ante un incumplimiento de una Comunidad Autónoma se produjese “la sustitución en la competencia de la Comunidad Autónoma” dicha “sustitución sería inconstitucional” (STC 134/2011, de 20 de julio, FJ 11).⁴¹

Así, para el TC, 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, pues ello sería inconstitucional. Es más, para el Tribunal, las medidas propuestas por la Comisión de expertos a la Comunidad Autónoma no le impiden a ésta, en ningún momento, adoptar las medidas de reducción del gasto que considere oportunas en el ejercicio de las competencias que le son propias. Se trataría, por tanto de una propuesta de medidas que, a pesar de que el precepto establezca que son de obligado cumplimiento para la administración incumplidora, no serían vinculantes para ella que puede adoptar las medidas de reducción que considere oportunas. En este punto el voto particular no pierde la ocasión de señalar cómo la interpretación de la Sentencia no es sino un imposible hermenéutico.⁴²

38. Esta continuidad entre la doctrina sentada en la STC 134/2011, anterior a la reforma constitucional, y la STC 215/2014, posterior a aquella, la destaca el propio Tribunal en la STC 101/2016, de 25 de mayo.

39. Entendida, según afirma, como “proposición o idea que se manifiesta y ofrece a alguien para un fin” según la 23ª edición del Diccionario de la lengua española.

40. STC 118/1998, de 4 de junio, FJ 26.

41. STC 215/2014, de 18 de diciembre, FJ 7.

42. Para el voto particular de los Magistrados Asúa, Ortega, Roca, Valdés y Xiol la interpretación de la Sentencia choca con el tenor literal del precepto, de enunciado meridianamente claro, y lo reconstruye contra su sentido evidente. 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 incumpli-

En todo caso, es evidente que a pesar de la voluntarista interpretación que realiza el TC del significado del art. 25.2 de la LOESF, el Alto Tribunal ratifica aquellos límites a la capacidad del Estado de condicionar a las CCAA que estableció antes de la reforma del art. 135 CE en la STC 134/2011: una sustitución en la competencia de la Comunidad Autónoma para determinar las concretas medidas a adoptar para cumplir con el principio de estabilidad sería inconstitucional.

La única sustitución constitucionalmente posible de la competencia de una Comunidad Autónoma por incumplimiento de sus obligaciones (en este caso el incumplimiento del objetivo de estabilidad) sería, tal y como dispone el art. 26 LOEPSF, la prevista en el propio art. 155 CE,⁴³ y con las garantías previstas en aquel precepto cuando exige que la adopción por parte del Gobierno de las medidas necesarias para obligar a una Comunidad Autónoma al cumplimiento forzoso de sus obligaciones sea aprobado por la por mayoría absoluta del Senado.⁴⁴ La interpretación que realiza el TC de los principios de autonomía política y financiera parece que excluiría los “sucedáneos” de sustitución como el aparentemente previsto en el art. 25.2 LOEPSF antes de la voluntarista interpretación realizada por la STC 215/2014.

miento desencadene las consecuencias previstas en el art. 26. Para el voto particular 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 obligatoria no se cumple. Pero es evidente que lo segundo no puede afectar a la configuración de la obligación, pues la misma existe con independencia de que su incumplimiento tenga consecuencias.

43. Para el Tribunal el art. 26 de la Ley Orgánica 2/2012, bajo el título de “Medidas de cumplimiento forzoso”, encontraría su fundamento constitucional en la previsión del art. 155.1 CE, conforme a la cual “[s]i una Comunidad Autónoma no cumpliere las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general”. Muy crítico con el uso de la coerción federal del art. 155 como sistema ordinario de vigilancia de la estabilidad se muestra GUERRERO VÁZQUEZ, P., “Freno al endeudamiento autonómico y coerción estatal en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera” *Revista General de Derecho Constitucional*, n° 23, 2016.

44. Sin embargo, tal y como denuncia el voto particular de la STC 215/2014, el art. 26.1 de la Ley Orgánica 2/2012 establece que el Gobierno deberá poner en marcha las medidas estatales de cumplimiento forzoso, de conformidad con lo previsto en el art. 155 CE, cuando la Comunidad Autónoma incumpliere lo dispuesto en el art. 25 (acuerdo de no disponibilidad de créditos, depósito obligatorio o ejecución de las medidas propuestas por la comisión de expertos). Su redacción en términos imperativos no deja 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 otorgado en el propio precepto constitucional 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 atiende su requerimiento. Con ello el legislador orgánico está 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).

En la línea de excluir la posibilidad de sustitución, el TC, incluso en relación con el art. 92.4 c) LOTC, que recoge la ejecución sustitutoria para garantizar la ejecución de las resoluciones del Tribunal, ha negado que la misma pueda implicar que el Estado sustituya a la Comunidad Autónoma en el ejercicio de sus competencias, pues ello supondría una vulneración del principio de autonomía. Para el Tribunal la aplicación de la ejecución sustitutoria, al igual que las demás instrumentos de ejecución del art. 92.4 LOTC, ha de cohonestarse y respetar siempre las previsiones constitucionales y nunca podrán dar lugar a la alteración de la posición institucional del Estado y de las CCAA, conforme a la Constitución y a los Estatutos de Autonomía.⁴⁵

Por tanto, la Constitución, aún después de la reforma de 2011, deja en manos de las CCAA la decisión de las concretas políticas a adoptar de cara a la consecución del objetivo de estabilidad, bien operando sobre los ingresos, bien reduciendo los gastos, bien afectando a unos y otros. Es la Comunidad Autónoma, entonces, la que en el ejercicio de su autonomía política y financiera decide cómo cumplir con el mandato constitucionalmente impuesto adoptando las “decisiones presupuestarias” necesarias “para la aplicación efectiva del principio de estabilidad” (art. 135.6 CE).⁴⁶

Una vez se ha examinado que la reforma del art. 135 CE no ha supuesto la atribución de nuevas competencias al Estado, y una vez se ha examinado cómo el Tribunal ha ratificado la doctrina que establece límites a la capacidad del Estado de condicionar la actuación de las CCAA en aras de promover la estabilidad; es necesario analizar dos cuestiones adicionales: la primera, la relativa a qué cabe entender incluido en la reserva a la ley orgánica a la que se refiere el art. 135 CE, la segunda, la referida a si determinada normativa adoptada por el Estado con posterioridad a la reforma del art. 135 CE es compatible con aquella doctrina del TC que considera que una cosa es imponer a una Comunidad Autónoma la adopción de medidas, o la comprobación de la idoneidad de las mismas, para alcanzar los objetivos de estabilidad, y otra sustituir la competencia autonómica para adoptar sus propias políticas mediante la elaboración por el Estado de las referidas medidas.

V.– ¿Qué cabe entender incluido en la reserva a la ley orgánica del art. 135 CE?

En relación con el alcance de la reserva a la ley orgánica prevista en el art. 135 CE, cabe examinar dos cuestiones. Por un lado, la inclusión en la LOEPSF de materias, en principio, no explícitamente contenidas en la reserva constitucional, y, por otro, la omisión de la inclusión en la LOEPSF de materias explícitamente contenidas en aquella reserva. Tal examen interesa desde la perspectiva que se desarrolla en el presente estudio, pues si bien la reserva a la ley orgánica establecida en el art. 135 CE no supone la ampliación, como hemos examinado ya, de los títulos competenciales estatales, la determinación de lo reservado a la ley orgánica, una vez se ha establecido la competencia del Estado

45. STC 185/2016, de 3 de noviembre.

46. STC 215/2014, de 18 de diciembre, FJ 7.

para regular una materia, alguna incidencia puede tener sobre la evolución del Estado autonómico aunque sólo sea por la potencial petrificación del ordenamiento jurídico que se deriva de la inclusión de una concreta materia en tal tipo de norma.

1.- La inclusión en la LOEPSF de materias ajenas a la reserva del art. 135 CE

De acuerdo con el primer apartado de la Disposición adicional única de la reforma constitucional, “la Ley Orgánica prevista en el art. 135 de la Constitución Española deberá estar aprobada antes del 30 de junio de 2012”. Plazo que el legislador ha cumplido con la aprobación de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF).

El art. 135 CE ha reservado a una ley orgánica específica, la referida LOEPSF, el desarrollo de una serie de materias que han sido enunciadas en aquel precepto. Sin embargo, las Cortes Generales parecen haber ido más allá de la concreta remisión realizada en aquel precepto constitucional, pues han incluido en la LOEPSF determinadas materias a las que, en principio, no parece referirse el art. 135 CE.

Tal sería el caso, por ejemplo, de la denominada regla de gasto o de la denominada deuda comercial, cuyas regulaciones han quedado incluidas en la LOEPSF, a pesar de no ser materias a las que específicamente se refiera el art. 135 CE.

A la hora de determinar el alcance de la reserva que realiza el art. 135 CE, cabe recordar la doctrina general que interpreta que las materias reservadas a la ley orgánica deben ser interpretadas restrictivamente. En efecto, de acuerdo con la doctrina del TC el constituyente, al configurar la denominada ley orgánica (art. 81 C.E.), lo ha hecho de modo restrictivo y excepcional en cuanto excepcional es también la exigencia de mayoría absoluta y no la simple para su aprobación parlamentaria. Ello supone que sólo habrán de revestir la forma de ley orgánica aquellas materias previstas de manera expresa por el constituyente, sin que el alcance de la interpretación pueda ser extensivo, al tiempo que, por lo mismo, dichas materias deberán recibir una interpretación restrictiva.⁴⁷

Las SSTC 215/2014, de 18 de diciembre, y 41/2016, de 3 de marzo, han definido el sentido y alcance de la específica reserva de ley orgánica prevista en el art. 135 CE cuando han subrayado “la necesidad de aplicar un criterio estricto o restrictivo”, partiendo de la doctrina constitucional relativa al contenido material de este tipo normativo.⁴⁸ Para el TC “no cabe un entendimiento expansivo en cuya virtud cualesquiera medidas destinadas al ahorro en el gasto público, al manejo eficiente de los recursos públicos o a la racionalización de las estructuras administrativas queden reservadas a la ley orgánica por el solo dato de que sirvan en última instancia a fines de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad

47. SSTC 160/1987, 224/1993.

48. Recogida en las SSTC 5/1981, de 13 de febrero, FJ 21 a); 173/1998, de 23 de julio, FJ 7; 129/1999, de 1 de julio, FJ 2; 53/2002, de 27 de febrero, FJ 2; 184/2012, de 17 de octubre, FJ 9; 212/2012, de 4 de noviembre, FJ 1, y 151/2014, de 24 de septiembre, FJ 4 a).

financiera. El sistema constitucional obliga a interpretar que todos los niveles de gobierno deben adoptar medidas de ese tipo en el marco de sus competencias respectivas, en general, y que el Estado puede utilizar al efecto la legislación ordinaria, en particular”.⁴⁹

Tal es la doctrina general que se debería aplicar a la hora de determinar la posibilidad de que la LOEPSF recoja en su articulado materias tales como la regla de gasto o la deuda comercial.

1.1.– *La regla de gasto*

En relación con la denominada regla de gasto el TC ha considerado que entre las materias reservadas a una ley orgánica por el art. 135 CE no se encuentra la determinación de la regla de gasto contenida en el art. 12 de la Ley Orgánica 2/2012.⁵⁰ Ello le sirve al Tribunal para rechazar que el art. 12.3 LOEPSF cuando atribuye al Ministerio de Economía el cálculo de la tasa de referencia de crecimiento del Producto Interior Bruto de medio plazo de la economía española, de acuerdo con la metodología utilizada por la Comisión Europea, vulnere la reserva de ley orgánica prevista en el art. 135.5 CE.

En efecto, el recurrente, el Gobierno de Canarias, había alegado que la remisión que hace el art. 12.3 LOEPSF a la metodología usada por la Comisión Europea vaciaba la reserva de ley orgánica prevista en el art. 135 CE. El Tribunal considera que al no ser la regla de gasto uno de los contenidos reservados a la ley orgánica por el art. 135 CE la remisión a la metodología de la Comisión no produce tal vaciamiento.

Sin embargo, si la regla de gasto no es una materia reservada a la ley orgánica por el art. 135 CE, el Tribunal debería haber considerado que no podía ser regulado en la LOEPSF, o al menos debería haber degradado el rango del precepto que recoge la regla de gasto, el art. 12, en aplicación de su doctrina sobre las materias conexas⁵¹ –si bien cabría negar, quizás, la posibilidad de incluir materias conexas en los supuestos en los que la Constitución ha reservado tal materia conexa a otra concreta ley orgánica como examinamos supra– que supone que la ley orgánica puede contener preceptos no orgánicos relativos a materias conexas, pero como la inclusión produce la congelación de rango, el legislador debe precisar, expresamente, en la ley orgánica cuáles sean tales preceptos no orgánicos, sin perjuicio de la competencia del Tribunal para concretarlos mediante sentencia, en caso de impugnación de la Ley.⁵² Así, la reserva de ley orgánica no puede interpretarse de forma tal que cualquier materia ajena a

49. STC 41/2016, de 3 de marzo, FJ 3.a).

50. STC 215/2014, de 18 de diciembre, FJ 3 d).

51. De acuerdo con la doctrina del Tribunal “la ley orgánica sólo puede incluir preceptos que excedan del ámbito estricto de la reserva cuando su contenido desarrolle el núcleo orgánico y siempre que constituyan un complemento necesario para su mejor inteligencia, debiendo en todo caso el legislador concretar los preceptos que tienen tal carácter” [STC 76/1983, de 5 agosto, FJ 51 d)].

52. STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 51 d).

dicha reserva por el hecho de estar incluida en una ley orgánica haya de gozar definitivamente del efecto de congelación de rango y de la necesidad de una mayoría cualificada para su ulterior modificación (concepción formal que podría producir una petrificación abusiva en el ordenamiento jurídico), pues tal efecto debe ser excluido por la misma ley orgánica o por sentencia del TC que declare cuáles de los preceptos de aquélla no participan de tal naturaleza, y pueden, por tanto, ser modificados por ley ordinaria.

1.2.— *La deuda comercial*

Las administraciones públicas acuden de manera habitual a proveedores privados para realizar su actividad de provisión de bienes y servicios públicos y contraen con ellos obligaciones de pago. El pago de estas obligaciones se efectúa en ocasiones con un desfase temporal respecto a la provisión efectiva de los servicios o la entrega de los bienes. Durante la crisis este desfase temporal, que da lugar a la denominada deuda comercial, se convirtió en un medio relevante de financiación pública⁵³ que tenía indudables ventajas para las administraciones públicas desde el punto de vista de la contabilización de los límites de déficit y deuda pública, pues aquella no se refleja en el concepto de deuda pública a los efectos del Procedimiento por Déficit Excesivo.⁵⁴

La Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público reformó la Ley Orgánica 2/2012 (LOEPSF), para incluir dentro del principio de sostenibilidad financiera recogido en su art. 4 la capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de morosidad de deuda comercial. La norma entiende que existe sostenibilidad de la deuda comercial, cuando el periodo medio de pago a los proveedores no supere el plazo máximo previsto en la normativa sobre morosidad.

53. Destaca el Banco de España que durante la crisis estos incrementos fueron especialmente significativos en el caso de España y, sobre todo, de Portugal y Grecia. En concreto, en el caso español las cuentas pendientes de pago alcanzaron el 8% del PIB a finales de 2011 cuando entre 1997 y 2007, período de expansión previo a la crisis económica, las cuentas pendientes de pago consolidadas se situaron en España en alrededor del 4% del PIB.

Los planes para la reducción de la deuda comercial puestos en marcha con posterioridad lograron reducir o estabilizar la deuda comercial en España, pues las cuentas pendientes de pago consolidadas se situaron en 2013 en alrededor del 5,5% del PIB. La cancelación de las obligaciones pendientes de pago de CCAA y CCLL derivada de la implementación de estos planes ha supuesto una sustitución de la deuda comercial de estas administraciones por endeudamiento con la administración central. De esta forma, la deuda comercial se transforma en deuda de las CCAA y CCLL con el Estado.

54. El concepto de “Deuda elaborada según el Procedimiento por Déficit Excesivo” se diferencia del concepto de “Pasivos totales” en que no incluye los créditos comerciales y otras cuentas pendientes de pago. La definición de este endeudamiento está regulada por el Reglamento (CE) no 479/2009 del Consejo, de 25 de mayo de 2009, relativo a la aplicación del Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, anejo al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, y por el Reglamento (UE) No 220/2014 de la Comisión, de 7 de marzo de 2014, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 479/2009 respecto a las referencias al Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de la Unión Europea. Estos reglamentos remiten al SEC para delimitar los principales términos que se utilizan.

Parece fuera de toda duda que el art. 135 CE al referirse a la deuda pública está refiriéndose a la deuda financiera,⁵⁵ dentro de la cual no se encuentra incluida la deuda comercial.⁵⁶

Ciertamente, de forma cuando menos sorprendente, el Dictamen del Consejo de Estado 876/2013, sobre el anteproyecto de Ley Orgánica de control de la deuda comercial en el Sector Público, parece sugerir la posibilidad de incluir la deuda comercial dentro del concepto de deuda pública al que se refiere el art. 135 CE. Así, para el Consejo de Estado el referido anteproyecto de Ley Orgánica “profundiza en el aspecto del control de la deuda pública (i. e., en el principio de sostenibilidad financiera), al incluir la deuda comercial –y no sólo la financiera– en dicho concepto”.⁵⁷ Más allá de que tal inclusión supondría desconocer la voluntad del constituyente –pues recordemos que la reforma de septiembre de 2011 únicamente pretendió constitucionalizar en el nuevo art. 135 CE el concepto de deuda pública existente a nivel europeo e incluido en la normativa nacional de 2001–, la inclusión de la deuda comercial en el concepto de deuda pública tendría tres consecuencias indeseadas:

1. la deuda comercial tendría que estar autorizada por ley tal y como se deduce del art. 135.3, párrafo 1, cuando dispone que “el Estado y las Comunidades Autónomas habrán de estar autorizados por ley para emitir deuda pública o contraer crédito”.
2. el pago de la deuda comercial gozaría de prioridad absoluta tal como establece el art. 135.3, párrafo 2 CE al disponer que “los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos y su pago gozará de prioridad absoluta”.⁵⁸ Tal consecuencia supondría que la prioridad de gasto establecida en el art. 135.3 supone que el proveedor tiene prioridad en el cobro frente a por ejemplo el funcionamiento de los servicios públicos.

55. La deuda financiera es la suma de la deuda bancaria y de las emisiones de títulos, a largo y corto plazo, que tengan las administraciones públicas, no incluye por tanto la deuda comercial.

56. Así lo destaca MEDINA GUERRERO, M. “La constitucionalización de la regla del equilibrio presupuestario: integración europea, centralización estatal”, *Revista de estudios políticos*, núm. 165, 2014, pp. 205 y ss.

57. Sin embargo, el propio Consejo de Estado parece matizar tal afirmación cuando inmediatamente después recuerda la exposición de motivos del anteproyecto que dispone que “limitar el control del endeudamiento a la deuda pública financiera es obviar una de las expresiones más relevantes del endeudamiento, la deuda comercial. La sostenibilidad financiera no sólo es el control de la deuda pública financiera, sino [que] también es el control de la deuda comercial”. Así en efecto, la exposición de motivos no está diciendo, como podría desprenderse de una lectura poco atenta del Dictamen del Consejo de Estado, que la deuda comercial sea deuda pública, está diciendo que la deuda comercial entra dentro del concepto de sostenibilidad financiera.

58. A pesar de que el Dictamen del Consejo de Estado 876/2013 parece sugerir que el anteproyecto de Ley Orgánica incluye la deuda comercial –y no sólo la financiera– en el concepto de deuda pública, en realidad descarta las consecuencias que se derivarían de tal inclusión cuando considera “que no resultan aplicables a la deuda comercial las previsiones del artículo 135.3, segundo párrafo, de la Constitución (y 14 de la propia LOEPSF) sobre la prioridad absoluta de pago de la deuda pública en sentido estricto”.

3. la deuda comercial que queda integrada en el concepto de deuda pública se sumaría a la deuda financiera y tal deuda pública (incluyendo ahora la financiera y la comercial) no podría superar, según el art. 135.3, párrafo 3, el valor de referencia establecido en el Derecho de la Unión Europea (aun cuando tal valor de referencia no se establezca a nivel europeo incluyendo la deuda comercial).

Sea como fuere, en relación con la inclusión de la deuda comercial en la LOEPSF el TC ha tratado de evitar afirmar o negar que aquella sea una materia reservada a la ley orgánica ex art. 135 CE.

Ciertamente, la Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, que es la que introduce en la LOEPSF la regulación de la deuda comercial, pretende fundamentar su carácter orgánico en la habilitación constitucional establecida en el art. 135.5 CE, tanto por el contenido de su preámbulo, en que se cita expresamente el art. 135 CE, como por el hecho de que tiene por finalidad modificar la LOEPSF, cuyo objeto expreso es el desarrollo de la previsión del art. 135 CE, conforme se establece en su art. 1 y en su Disposición adicional primera, disposición que cuando se refiere al título competencial que ampara toda la Ley afirma que “la presente ley orgánica se aprueba en desarrollo del artículo 135 de la Constitución”.⁵⁹

La STC 101/2016, de 25 de mayo,⁶⁰ resuelve el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía contra diversos preceptos de la Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público que reformaba la Ley Orgánica 2/2012. Concretamente, se imputaba a la norma de 2013 la violación de la reserva de ley orgánica prevista en el art. 135.5 CE, por regular una materia, la deuda comercial, no recogida explícitamente en tal precepto constitucional. A pesar de que los términos del debate planteado por las partes, y bien presentes en la discusión en el pleno como pone de manifiesto el voto particular de Xiol Ríos, eran precisamente esos,⁶¹ el TC considera innecesario abordar la cuestión de la extensión de la reserva de ley orgánica prevista en el art. 135.5 CE, pues considera que las normas impugnadas en materia de deuda comercial, en la medida que se conectan directamente con las relaciones financieras entre las

59. Recordemos que el art. 135 CE no puede ser un título competencial en el que se ampare la ley es en todo caso el título que justifica el concreto rango de la norma

60. Un atinado análisis de las cuestiones que se planteaban en la STC 101/2016 se realiza en GUERRERO VÁZQUEZ, P., “Dimensión de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas tras la incorporación de la deuda comercial al sistema de disciplina fiscal”, Cuadernos Manuel Giménez Abad, nº 12, diciembre 2016.

61. El voto particular del Magistrado Xiol critica que la Sentencia no responda a lo planteado por los recurrentes, pues considera que el respeto institucional debido al legislador orgánico y a las partes procesales hubiera aconsejado que el Tribunal, al menos, se hubiera pronunciado sobre la cuestión controvertida de si el rango orgánico de la normativa impugnada traía causa del art. 135.5 CE, con independencia de que hubiera podido tenerlo, además, en el art. 157.3 CE.

CCAA y el Estado, están comprendidas con naturalidad en la reserva de ley orgánica ex art. 157.3 CE.⁶²

El magistrado Xiol Ríos en su voto particular a la STC 102/2016 entiende que la normativa sobre la deuda comercial tiene cabida en la habilitación legal del art. 135.5 CE, en tanto que su objeto es establecer la regulación de una concreta situación, como es la morosidad en el pago de la deuda comercial en el sector público, que tiene una influencia potencialmente equivalente sobre los objetivos de estabilidad presupuestaria a los del control del déficit y de la deuda pública. Para el magistrado discrepante el problema del impago de la deuda comercial no puede excluirse que sea un elemento en conexión material directa con el cumplimiento de la consecución del principio de estabilidad presupuestaria que permite incluirlo entre las materias reservadas a la ley orgánica por el art. 135.5 a) CE.

No obstante lo afirmado en el voto particular, y no obstante la negativa de la mayoría del Tribunal a resolver si la deuda comercial forma parte o no de las materias reservadas a la ley orgánica por el art. 135 CE, consideramos que no se puede sostener que la deuda comercial sea una materia reservada a la ley orgánica ex art. 135 CE por el hecho de que el impago de la deuda comercial tenga conexión material directa con el cumplimiento de la consecución de los principios recogidos en aquel precepto constitucional, pues tal conexión podría, en su caso, determinar que fuese en todo caso una materia conexa (y, en su caso, orgánica ex art. 157.3 CE) pero no que fuese una materia reservada a la ley orgánica a la que se refiere el propio art. 135 CE.

Así, no cabría incluir dentro de la reserva a la ley orgánica que realiza el art. 135 CE cualquier materia que pueda tener una incidencia sobre la estabilidad presupuestaria o la sostenibilidad financiera, pues prácticamente cualquier materia que tenga efectos sobre los gastos o los ingresos podría tener tal conexión. Recordemos que para el TC “no cabe un entendimiento expansivo en cuya virtud cualesquiera medidas destinadas al ahorro en el gasto público, al manejo eficiente de los recursos públicos o a la racionalización de las estructuras administrativas queden reservadas a la ley orgánica por el solo dato de que sirvan en última instancia a fines de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”.⁶³

En esta línea, es el propio Tribunal el que en la STC 215/2014, de 18 de diciembre, descartó que la regla de gasto fuese una materia reservada a la ley orgánica ex art. 135 CE a pesar de su conexión con los principios de estabilidad y sostenibilidad.

Por tanto, si las materias reservadas a la ley orgánica deben ser interpretadas restrictivamente, el art. 135 CE solo estaría reservando a la LOEPSF, la regulación del déficit público y de la deuda pública. La regulación del déficit

62. Cuando dispone que “mediante ley orgánica podrá regularse el ejercicio de las competencias financieras enumeradas en el precedente apartado 1, las normas para resolver los conflictos que pudieran surgir y las posibles formas de colaboración financiera entre las Comunidades Autónomas y el Estado”.

63. STC 41/2016, de 3 de marzo, FJ 3.a).

público se ha realizado en el art. 11.1 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, cuando ha dispuesto que la elaboración, aprobación y ejecución de los presupuestos y demás actuaciones que afecten a los gastos o ingresos de las administraciones públicas y demás entidades que forman parte del sector público se someterá al principio de estabilidad presupuestaria. Principio que es definido en el apartado 2 del art. 3 de la LOEPSF al disponer que “se entenderá por estabilidad presupuestaria de las administraciones públicas la situación de equilibrio o superávit estructural”. La regulación de la deuda pública, interpretada como la deuda financiera, se ha realizado en el art. 13 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Más concretamente en los apartados 1 a 5 de aquel precepto en el que se comienza disponiendo que “el volumen de deuda pública, definida de acuerdo con el Protocolo sobre Procedimiento de Déficit Excesivo, del conjunto de administraciones públicas no podrá superar el 60% del Producto Interior Bruto nacional expresado en términos nominales, o el que se establezca por la normativa europea”.

Descartado que la regulación de la deuda comercial se encuentre reservada a la ley orgánica prevista en el art. 135 CE, cabe plantearse si es constitucional que por su conexión con la estabilidad y sostenibilidad se incluya en aquella, por ser una materia conexa, y que además tenga el rango de orgánica en virtud de la reserva realizada en el art. 157.3 CE, tal y como parece haber deducido el Tribunal en la STC 102/2016.

En este punto cabría plantearse si tal inclusión en la LOEPSF –a pesar de que el Tribunal la haya admitido en la STC 102/2016– es conforme con aquella doctrina que considera que “la reserva de ley orgánica no es siempre la reserva a favor de un género, sino que en ocasiones se concreta en una de sus especies. Tal sucede, por ejemplo, con la reguladora del Poder Judicial (art. 122.1 CE), con cada una de las leyes orgánicas que aprueban los distintos Estatutos de Autonomía” [STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 3]; y cabría considerar si lo mismo sucede con la específica ley orgánica a la que se refiere el art. 135.5 CE.

Así, la ley orgánica no es en todos estos casos una forma fungible, sino que, en relación con las concretas materias reservadas a una ley orgánica singular, las restantes leyes orgánicas se relacionan con aquella de acuerdo con el principio de la distribución competencial. Así, la posición relativa de la ley orgánica a la que se refiere el art. 135 respecto de aquellas otras leyes orgánicas, incluyendo aquella a la que se refiere el art. 157.3 CE, es cuestión que depende del contenido constitucionalmente reservado a cada una de ellas.

Es por ello por lo que a pesar de poderse sostener que la regulación de la deuda comercial pudiera parcialmente ser una materia reservada a ley orgánica ex art. 157.3 CE –y decimos parcialmente, pues, por ejemplo, el establecimiento de plazos sobre morosidad no forma parte de las relaciones financieras de las CCAA con el Estado, que es lo reservado, en su caso, a la ley orgánica por el art. 157.3 CE–, cabría plantearse la constitucionalidad de la inclusión en una misma ley orgánica de las materias reservadas en dos preceptos constitucionales distintos, en el art. 157.3 CE y en el art. 135 CE, por la conexión que se produce entre ambas materias, pues ello quizás supondría desconocer que la

ley orgánica no es, en estos casos, una forma fungible, sino que, corresponde a dos leyes orgánicas diferenciadas regular las respectivas materias reservadas. Cabría así plantearse si cabe fusionar en una sola ley orgánica los contenidos de dos reservas constitucionales, los de la LOFCA y los de la LOEPSF, pues la Constitución parece haber dispuesto que se trate de leyes singulares.⁶⁴

2.- La no inclusión en la LOEPSF de materias aparentemente reservadas a la misma en el art. 135 CE

Una de las cuestiones más controvertidas ha sido el reparto asimétrico de los objetivos individuales de déficit entre las CCAA que ha venido realizando el Gobierno en aplicación del art. 16 LOEPSF.

El art. 135.5.a) CE dispone que una ley orgánica fijará “la distribución de los límites de déficit y de deuda entre las distintas administraciones públicas”. El precepto constitucional atribuye, por tanto, al Estado la competencia para establecer la distribución de los límites de deuda y déficit entre las CCAA, pero la regulación de tal distribución es una materia que la Constitución ha reservado a la ley orgánica.

En desarrollo del art. 135.5.a), el art. 15 LOEPSF, ha recogido el establecimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de las administraciones públicas y ha previsto la forma de concretar el objetivo general de déficit y endeudamiento.

Por su parte el art. 16 LOEPSF ha establecido que sea el Gobierno, el que fije los objetivos individuales de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para cada Comunidad Autónoma, previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

El art. 16 de la Ley Orgánica 2/2012 fue impugnado por el Gobierno de Canarias por haber deslegalizado por completo una materia reservada a la ley orgánica en el art. 135.5 a) pues deja que sea el Gobierno el que realice la distribución de los objetivos individuales de déficit para cada una de las CCAA.

El TC en su STC 215/2014 desestimó la impugnación. Tras recordar que la LOEPSF ha procedido en su art. 15 a la distribución porcentual del déficit entre la administración central, las CCAA y las corporaciones locales, subraya el Tribunal que el hecho de que luego, en el art. 16, se remita al Gobierno para la determinación del “objetivo individual” de cada Comunidad Autónoma, a los efectos de distribuir, simétrica o asimétricamente, el porcentaje atribuido al conjunto de las CCAA no puede considerarse contrario a la reserva de ley orgánica que realiza el art. 135.5 a).

64. De no ser así cabría, por ejemplo que en una misma ley orgánica se regulase por su conexión tanto la materia a la que se refiere el art. 55.2 CE (la suspensión de determinados derechos para personas determinadas, en relación con las investigaciones correspondientes a la actuación de bandas armadas o elementos terroristas) como la materia a la que se refiere el art. 116 CE (los estados de alarma, de excepción y de sitio).

En este punto el voto particular que formulan los Magistrados Asúa, Ortega, Roca, Valdés y Xiol recuerda que para respetar el mandato del art. 135.5 a) CE la ley orgánica debería haber fijado, como mínimo, los criterios de reparto de los objetivos individuales de déficit entre las CCAA, pues salvo que se confunda 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. El voto particular tampoco considera que la conexión del art. 16 con el art. 15 LOEPSF despeje la objeción, pues este último precepto regula los criterios y el procedimiento para fijar el objetivo global para el conjunto de las administraciones públicas, y para cada uno de sus subsectores (Estado, CCAA y EELL). Pero en ningún momento se regula la distribución de los límites entre las distintas administraciones públicas, que es igualmente objeto de la reserva de ley orgánica que quedaría así en entredicho, en cuanto que se atribuye al Gobierno la potestad de fijar los objetivos de déficit para cada una de las CCAA, sin someterla a criterio legal alguno.

VI.- ¿La constitucionalidad de determinados supuestos de sustitución de la competencia autonómica?

Una vez examinada la necesidad de que la LOEPSF recoja todos aquellos contenidos que han sido reservados a la ley orgánica, pero al mismo tiempo sólo recoja aquellos contenidos a los que expresamente se refiere el art. 135 CE –y que determinarían que ni siquiera la regla de gasto o la deuda comercial debieran encontrarse recogidas en aquella– y sin perjuicio de que otros aspectos vinculados con medidas destinadas al ahorro en el gasto público, al manejo eficiente de los recursos públicos o a la racionalización de las estructuras administrativas puedan ser, en su caso, regulados por el Estado en otras normas, incluso orgánicas, en ejercicio de las competencias a él reconocidas en los distintos apartados del art. 149.1 CE; debemos examinar si al regular otros aspectos no recogidos en la reserva del art. 135, como la deuda comercial, ha superado aquel límite constitucional que garantiza la autonomía y que la doctrina del TC ha establecido en la imposibilidad de sustitución.

Examinaremos algunos supuestos en los que cabe plantearse si se produce una sustitución de las proscritas por la doctrina constitucional.

1.- *La sustitución de la competencia autonómica en el art. 18.4 de la LOEPSF*

De acuerdo con el art. 18.4 de la LOEPSF cuando el periodo medio de pago a los proveedores de una Comunidad Autónoma supere en más de 30 días el plazo máximo de la normativa de morosidad durante dos meses consecutivos, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas formulará una comunicación de alerta indicando el importe que [la Comunidad Autónoma] deberá dedicar mensualmente al pago a proveedores y las medidas cuantificadas de reducción de gastos, incremento de ingresos u otras medidas de gestión de cobros y pagos, que deberá adoptar de forma que le permita generar la tesorería necesaria para la

reducción de su periodo medio de pago a proveedores. La Comunidad Autónoma deberá incluir todo ello en el plan de tesorería que deberá adoptar tras dicha comunicación de alerta.

Señala Guerrero Vázquez las significativas diferencias entre las previsiones recogidas en el referido art. 18.4 LOEPSF y las recogidas en el art. 13.6 LOEPSF, precepto que se refiere a la obligación de las administraciones públicas de adoptar un plan de tesorería para garantizar el cumplimiento del periodo medio de pago a proveedores, pues mientras que en el caso de este último precepto, es la Comunidad Autónoma incumplidora la encargada de decidir las medidas a incorporar al plan de tesorería para cumplir con el periodo medio de pago a proveedores, en el caso del art. 18.4 LOEPSF el plan de tesorería debe incluir las medidas indicadas por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.⁶⁵

Así, de acuerdo con el art. 18.4 cuando el periodo medio de pago a los proveedores de una Comunidad Autónoma supere el plazo que estipula el precepto, la Comunidad Autónoma deberá incluir en su plan de tesorería las indicaciones del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en relación con el importe que la Comunidad Autónoma deberá dedicar mensualmente al pago a proveedores pero también en relación con las medidas cuantificadas de reducción de gastos, incremento de ingresos u otras medidas de gestión de cobros y pagos. Salvo que se tratase de hacer una voluntarista interpretación del precepto –en la línea con la que se hizo en la STC 215/2014, de 18 de diciembre, del art. 25.2 LOEPSF–, la obligación que impone el art. 18.4 LOEPSF a la Comunidad Autónoma de incluir las medidas indicadas por el Ministerio en el plan de tesorería es una sustitución en la competencia de la Comunidad Autónoma que sería contraria a la doctrina del TC.

2.– La sustitución de la Comunidad Autónoma en sus obligaciones de pago a los entes locales prevista en el art. 57 bis de la LBRL

El art. 57 bis LBRL, introducido por el art. 1.17 de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, ha regulado un supuesto de compensación “triangular” mediante el que se autoriza al Estado a aplicar retenciones a las CCAA de los créditos resultantes del sistema de financiación ante el incumplimiento de las obligaciones de pago de aquellas a los entes locales. Así el incumplimiento da lugar a que el Estado pueda, de un lado, aplicar retenciones a las CCAA y, de otro, poner la cantidad retenida a disposición del ente local.

65. GUERRERO VÁZQUEZ, P., “Dimensión de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas tras la incorporación de la deuda comercial al sistema de disciplina fiscal”, Cuadernos Manuel Giménez Abad, nº 12, diciembre 2016. En la misma línea GUERRERO VÁZQUEZ, P., “Freno al endeudamiento autonómico y coerción estatal en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera”, Revista General de Derecho Constitucional, nº 23, 2016.

La STC 41/2016 resuelve el recurso planteado contra el art. 57 bis LBRL por vulneración de la autonomía financiera constitucionalmente garantizada a las CCAA (art. 156.1 CE).

El TC considera que un régimen que permite al Estado, por un lado, retener las cantidades adeudadas por las CCAA a un tercero en las transferencias que corresponden a éstas por virtud del sistema de financiación y, por otro, ejercer una competencia autonómica mediante el cumplimiento por sustitución de aquellas obligaciones, afecta muy directamente a las relaciones financieras entre el Estado y las CCAA.

El Tribunal considera que la puesta de la cantidad retenida a disposición del ente local supone un ejercicio de una competencia autonómica mediante el cumplimiento por sustitución de aquellas obligaciones contraídas. Sin embargo, el Tribunal no declarará inconstitucional el precepto por vulneración de aquella doctrina que proscribía la sustitución (STC 134/2011),⁶⁶ sino que lo hace por un motivo puramente formal, pues considera que el sistema recogido por el art. 57 bis de la LBRL como afecta muy directamente a las relaciones financieras entre el Estado y las CCAA penetra un ámbito material cuya regulación está reservada a la ley orgánica (art. 157.3 CE).

El examen de la compatibilidad con la doctrina que proscribía la sustitución de aquellos mecanismos que autorizan al Estado a aplicar retenciones a las CCAA de los créditos resultantes del sistema de financiación ante el incumplimiento de las obligaciones de pago de aquellas a un tercero, será realizado poco después en la STC 101/2016 que resuelve una impugnación en relación con el precepto que prevé la sustitución de la Comunidad Autónoma en sus obligaciones de pago a los proveedores.

3.- La sustitución de la Comunidad Autónoma en sus obligaciones de pago a los proveedores prevista en el art. 20.6 LOEPSF

El art. 20.6 LOEPSF, en la redacción dada por la Ley Orgánica 9/2013, regula el supuesto de una eventual retención por el Estado de parte de los recursos de los regímenes de financiación para satisfacer las obligaciones de pago que las CCAA tengan con sus proveedores.

El precepto referido fue impugnado por vulnerar la doctrina que proscribía la sustitución por el Estado de la Comunidad Autónoma. El TC en la STC 101/2016 desestima el recurso afirmando que la retención estatal no supone una sustitución en la definición autonómica de sus propias políticas en el ámbito de su competencia, sustitución que resultaría proscribida por la doctrina constitucional sobre la compatibilidad entre la autonomía reconocida a las CCAA y los controles estatales que supongan sustituir a aquéllas en el ejercicio de sus com-

66. De hecho el Tribunal prefiere no pronunciarse cuando afirma que “esta injerencia en la autonomía política de las Comunidades Autónomas será o no legítima –no es el momento para valorarlo–, pero constituye en todo caso una injerencia que, en cuanto tal, exige la regulación con rango de ley orgánica prevista en el art. 157.3 CE” [STC 41/2016, FJ 16 c)].

petencias establecida en la STC 134/2011 y ratificada en la STC 215/2014. Las razones serían que el mecanismo de retención previsto en el art. 20.6 LOEPSF no estaría impidiendo a la Comunidad Autónoma incumplidora identificar sus políticas, ni determinar y poner en funcionamiento las medidas de reducción de gastos, de incremento de ingresos o de gestión de cobros y pagos que considere oportunas. Se trataría de una intervención al tiempo del pago de las obligaciones ya surgidas mediante una mera asignación de parte de los recursos que el Estado tiene que transferir a la Comunidad Autónoma al pago de las deudas contraídas por ésta con sus proveedores, materializadas en el abono de las facturas correspondientes, para garantizar el cumplimiento del período medio de pago y, por tanto, de la sostenibilidad financiera del sistema.

Para el Tribunal la retención de fondos si bien supone un límite en su autonomía financiera de las CCAA, no es inconstitucional, porque no les genera menoscabo o quebranto alguno de su autonomía financiera al no minorarles los recursos que le corresponden de los regímenes de financiación y, por tanto, no les impide la plena disposición de los medios financieros precisos para poder ejercer las funciones que legalmente les han sido encomendadas; y tampoco les coarta sus políticas de gasto, esto es, su libertad para fijar el destino y orientación de su gasto público, la cual permanece intacta.

La intervención en que consiste el mecanismo de retención –al contrario que lo que ocurría en el supuesto del art. 25.2 LOEPSF (cuya constitucionalidad se examinó en la STC 215/2014) o el art. 8 de la Ley Orgánica 5/2001 (cuya constitucionalidad se examinó en la STC 134/2011)– no se proyecta sobre el momento en que se definen las políticas autonómicas, pues la Comunidad Autónoma ya decidió en su momento con plena autonomía en qué términos realizar sus competencias y, precisamente como consecuencia del ejercicio de las mismas, encargó bienes y servicios a proveedores, adquiriendo por ello compromisos de gasto que debería haber atendido en los plazos pactados y a lo sumo en los plazos máximos previstos en la normativa de morosidad.

El voto particular de la magistrada Asúa destaca la artificiosidad de la distinción entre dos “momentos”, el de definición de las políticas de gasto y el del pago a los proveedores. Reduciéndose la autonomía financiera exclusivamente al primer “momento” indicado –la doctrina del Tribunal supone garantizar la autonomía de gasto pero no la autonomía de pago–, pues para el voto particular la autonomía financiera implica la plena disponibilidad de los medios financieros que, de acuerdo con el bloque de constitucionalidad, les corresponden a las CCAA, “para poder ejercer sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las funciones que legalmente les han sido encomendadas”.

4.– La inclusión “forzosa” de las Comunidades Autónomas en los mecanismos adicionales de financiación

La Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, se ha referido en su Disposición Adicional Primera los denominados mecanismos adicionales de financiación para las CCAA y Cor-

poraciones Locales.⁶⁷ De conformidad con los mismos, las CCAA (y las Corporaciones Locales) pueden solicitar al Estado el acceso a medidas extraordinarias de apoyo a la liquidez.

El acceso a los mecanismos adicionales de financiación supone que la administración receptora de fondos debe cumplir rigurosas condiciones. Así en efecto, entre las consecuencias de acceder a tales mecanismos estarían, en primer lugar, que las CCAA vendrán obligadas a acordar con el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas un plan de ajuste que garantice el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública; y, en segundo lugar, que el acceso a estos mecanismos supone la aceptación de medidas de ajuste extraordinarias, en su caso, para alcanzar los objetivos de estabilidad presupuestaria, límites de deuda pública y obligaciones de pago a proveedores.⁶⁸

De acuerdo con el apartado 3 de la Disposición Adicional Primera de la LOEPSF, el desembolso por tramos de la ayuda financiera establecida se supeditará al cumplimiento del plan de ajuste. El Gobierno, de hecho, viene utilizando para controlar las finanzas de las CCAA el condicionamiento del desembolso como un instrumento más eficaz que las medidas coercitivas previstas en la LOEPSF.

Sin embargo, la condicionalidad que se deriva del acceso a los mecanismos adicionales de financiación no supone una sustitución en la definición autonómica de sus propias políticas en el ámbito de su competencia, sustitución que recordemos que habría sido proscrita por la doctrina constitucional sobre la compatibilidad entre la autonomía reconocida a las CCAA y los controles estatales que supongan sustituir a aquéllas en el ejercicio de sus competencias (STC 134/2011 y ratificada en la STC 215/2014). Y no supone una sustitución, por dos razones, por respetar, en principio, la voluntariedad en el acceso al mecanismo, pero, y sobre todo, porque el cumplimiento de las medidas, estas si pactadas con el Estado, sigue quedando en última instancia a la voluntad de la Comunidad Autónoma, teniendo evidentemente dos consecuencias inmediatas el no cumplimiento de aquellas: 1- el no desembolso de la ayuda financiera establecida como dispones el apartado 3 de la Disposición Adicional Primera de la LOEPSF; 2- la aplicación de las medidas coercitivas previstas en los arts. 25 y 26 de la propia LOEPSF, pues, en efecto, de acuerdo con el apartado 5 de la Disposición Adicional Primera de la LOEPSF “la falta de remisión, la valoración desfavorable o el incumplimiento del plan de ajuste por parte de una Comunidad Autónoma, cuando este sea preceptivo, dará lugar a la aplicación de las medidas coercitivas de los arts. 25 y 26 previstas para el incumplimiento del Plan Económico Financiero”.⁶⁹

67. Sobre la cuestión MEDINA GUERRERO, M. “La constitucionalización de la regla del equilibrio presupuestario: integración europea, centralización estatal”, Revista de estudios políticos, nº 165, 2014.

68. Disposición Adicional Primera de la LOEPSF.

69. Crítica Medina que se extiendan las consecuencias del incumplimiento de los Planes económico financieros al incumplimiento de los planes de ajuste, pues considera que en el primer caso es el incumplimiento de las limitaciones de deuda y déficit constitucionalizadas en el art. 135 lo que justifica las medidas coactivas previstas en los arts. 25 y 26 LOEPSF, sin que en el supuesto

Es, precisamente, esta segunda razón la que hace que la inclusión automática en los referidos mecanismos adicionales que se ha establecido el apartado 7 de la Disposición Adicional Primera de la LOEPSF, a pesar de tratarse de un supuesto en el que no se respeta la voluntariedad en el acceso a tales mecanismos adicionales de financiación, no vulnere la doctrina constitucional.

En efecto, de acuerdo con lo dispuesto en aquel apartado cuando el periodo medio de pago a los proveedores de la Comunidad Autónoma supere en más de 30 días el plazo máximo de la normativa de morosidad durante dos meses consecutivos a contar desde la actualización de su plan de tesorería de acuerdo con lo previsto en el art. 18.4 se aplicarán las medidas previstas en el apartado 5 del art. 20.⁷⁰ De acuerdo con el referido apartado 7, “a partir de la aplicación de tales medidas, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas podrá proponer a la Comunidad Autónoma su acceso a los mecanismos adicionales de financiación vigentes. Si transcurrido un mes, desde la propuesta formulada por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, la Comunidad Autónoma no manifestara de manera justificada su rechazo,⁷¹ se entenderá automáticamente incluida en el mecanismo adicional de financiación propuesto”.

La inclusión automática y no voluntaria de una Comunidad Autónoma en el mecanismo adicional de financiación supondría una sustitución proscrita si no fuera porque una vez incluida en aquel, es posible que se dé una falta de remisión o un incumplimiento del referido plan de ajuste, circunstancias que pueden dar lugar a la aplicación de las medidas coercitivas de los arts. 25 y 26 LOEPSF. Tales medidas, salvo en el caso de las previstas en el art. 26 que a pesar de poder ser caracterizadas como una sustitución serían constitucionales al fundarse en el procedimiento del art. 155 CE, no son medidas que supongan la sustitución de las CCAA en el sentido proscrito por la doctrina contenida en la STC 134/2011.

del incumplimiento de los planes de ajuste estén en juego directamente las exigencia constitucionales. MEDINA GUERRERO, M., “La constitucionalización de la regla del equilibrio presupuestario: integración europea, centralización estatal”, *Revista de estudios políticos*, nº 165, 2014, pp. 203 y ss.

70. “A partir de ese momento:

a) Todas aquellas modificaciones presupuestarias que conlleven un aumento neto del gasto no financiero de la Comunidad Autónoma y que, de acuerdo con la normativa autonómica vigente no se financien con cargo al fondo de contingencia o con baja en otros créditos, requerirán la adopción un acuerdo de no disponibilidad de igual cuantía, del que se informará al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas con indicación del crédito afectado, la medida de gasto que lo sustenta y la modificación presupuestaria origen de la misma.

b) Todas sus operaciones de endeudamiento a largo plazo precisarán de autorización del Estado. Esta autorización podrá realizarse de forma gradual por tramos.

c) La Comunidad Autónoma deberá incluir en la actualización de su plan de tesorería inmediatamente posterior nuevas medidas para cumplir con el plazo máximo de pago previsto en la normativa de morosidad”.

71. De acuerdo con la referida disposición la Comunidad Autónoma sólo podrá justificar su rechazo si acredita que puede obtener la liquidez y a un precio menor del que le proporciona el mecanismo propuesto por el Estado.

VII.- A modo de conclusión

No cabe disminuir un ápice el importante impacto que la crisis económica ha tenido sobre el ejercicio del poder público. Y más concretamente el importante impacto sobre el ejercicio del poder público autonómico, debido tanto al peso que tienen las prestaciones públicas gestionadas por las CCAA (educativas, sanitarias, asistenciales...) en el conjunto del gasto público, como al importante bajón de los ingresos que ha acompañado a la disminución de la actividad económica.

El referido impacto tiene su reflejo jurídico en el sometimiento de toda actuación pública al principio de estabilidad recogido en nuestro ordenamiento desde hace ya varios años. Sin embargo, poco impacto directo ha tenido sobre el poder público autonómico la reforma constitucional del art. 135, pues ni ha supuesto la atribución al Estado de nuevas competencias; ni ha permitido a éste superar aquel límite que la doctrina del TC habría establecido sobre la capacidad del Estado de garantizar la estabilidad frente a los incumplimientos autonómicos: la imposibilidad de sustituir a las CCAA en la determinación de las medidas a adoptar para cumplir con aquel principio.

Ciertamente, el mecanismo que a la postre ha parecido más efectivo para exigir el cumplimiento del principio de estabilidad por parte de los entes territoriales ha sido la previsión de mecanismos adicionales de financiación, pues al constituirse en una fuente de recursos financieros para algunas CCAA, el Estado ha pasado a tener un control efectivo sobre el nivel de gasto e incluso sobre las prioridades políticas de aquellas sin vulnerar el límite doctrinal recogido en la STC 134/2011, pues tal control se produce a través del desembolso por tramos de la ayuda financiera establecida; supeditándose tal desembolso al cumplimiento del plan de ajuste “voluntariamente” pactado.