

Suplemento**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

- 443** *Pleno. Sentencia 197/2011, de 13 de diciembre de 2011. Recurso de inconstitucionalidad 1487-2002. Interpuesto por las Cortes de Aragón en relación con diversos preceptos de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria y de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley general de estabilidad presupuestaria. Competencias sobre ordenación general de la economía y hacienda general, autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas y de los entes locales: validez de los preceptos de la ley estatal que establecen un régimen de equilibrio presupuestario en el sector público (STC 134/2011); reforma constitucional que consagra el principio de estabilidad presupuestaria (STC 157/2011); atribución al Estado de la potestad para recabar información financiera de las entidades locales que resulta coherente con el ejercicio de su competencia sobre política presupuestaria.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Eugeni Gay Montalvo, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita y don Luis Ignacio Ortega Álvarez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

El recurso de inconstitucionalidad núm. 1487-2002, interpuesto por las Cortes de Aragón contra los arts. 3.2; 19 a 23; disposición adicional única –que modifica los arts. 54 y 146.1 de la Ley reguladora de haciendas locales–; y la disposición final cuarta, inciso segundo del apartado 1, de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria; y contra los arts. 2; 3; 5, segundo inciso; 6.3 y 4; 8; 9; y disposición adicional única, apartados uno, dos, tres y cuatro –en lo relativo a determinadas modificaciones introducidas en la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas– de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley general de estabilidad presupuestaria. Han intervenido el Abogado del Estado y el Letrado de las Cortes Generales-Jefe de la asesoría jurídica del Senado en representación de dicha Cámara. Ha sido Ponente el Magistrado don Eugeni Gay Montalvo, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en el Tribunal con fecha 13 de marzo de 2002, la Letrada de las Cortes de Aragón en nombre y representación de las mismas, interpuso recurso de inconstitucionalidad, de un lado, contra los arts. 3.2; 19 a 23; disposición adicional única –que modifica los arts. 54 y 146.1 de la Ley reguladora de haciendas locales–; y la disposición final cuarta, inciso segundo del apartado 1, de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria, y, de otro lado, contra los arts. 2; 3; 5, segundo inciso; 6.3 y 4; 8; 9; y disposición adicional única, apartados uno, dos, tres y cuatro –en lo relativo a determinadas modificaciones introducidas en la Ley

Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas– de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley general de estabilidad presupuestaria. La impugnación de ambas leyes se sustenta en la siguiente fundamentación.

a) La representación procesal de las Cortes de Aragón justifica la impugnación conjunta de ambas normas en que la Ley Orgánica 5/2001 en su art. 2 remite, en cuanto a la definición de los principios que la informan y específicamente del de estabilidad presupuestaria, a la Ley 18/2001 y en que en su exposición de motivos afirma que «la propia denominación de esta ley pretende expresar el hecho de que la interpretación y aplicación de ambas leyes deberá producirse siempre de forma unitaria, siendo las dos normas instrumentos al servicio de idénticos objetivos de política económica».

De otro lado, expone que la esfera de interés de la Comunidad Autónoma, que es lo que justifica su legitimación, no se identifica con la defensa de sus competencias, pues de acuerdo con la STC 28/1991, de 14 de febrero, «ni el recurso de inconstitucionalidad puede ser equiparado al conflicto de competencias, siendo como es un instrumento de depuración objetiva del ordenamiento, ni cabe identificar ‘el propio ámbito de autonomía’ del art. 32.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional con el elenco de competencias estatutarias», cuestión ésta que retoma más adelante para sostener su legitimación para pretender la declaración de inconstitucionalidad de algunos preceptos impugnados por desconocer la autonomía local reconocida constitucionalmente en los arts. 140 y 142 CE.

b) La demanda plantea inicialmente que el art. 3.2 de la Ley 18/2001, en tanto dispone que se entenderá por estabilidad presupuestaria la situación de equilibrio o de superávit, y el art. 2 de la Ley Orgánica 5/2001, que ordena los principios de aquélla se apliquen a las Comunidades Autónomas, implican una limitación de la autonomía financiera de éstas que excede de las competencias estatales previstas en el art. 149 CE. La representación autonómica entiende que, aunque la disposición final segunda de la Ley 18/2001 afirma que ha sido dictada al amparo de las reglas 11, 13, 14 y 18 del art. 149.1 CE, lo cierto es que de su contenido se deduce una preponderancia del art. 149.1.13 CE, pues su art. 1 hace referencia a la regla 13 del art. 149.1 CE como fundamento para establecer «los principios rectores a los que deberá adecuarse la política presupuestaria del sector público en orden a la consecución de la estabilidad y crecimiento económicos». Argumenta, a continuación, que la doctrina constitucional sobre el concepto «planificación general de la actividad económica» destaca que la concreción de dicha competencia estatal no puede conducir a un vaciamiento de las competencias autonómicas, lo que se traduce, según la STC 171/1996, de 30 octubre, en «la exigencia de que las decisiones que el Estado adopte con base en el art. 149.1.13 CE se ciñan a aquellos aspectos estrictamente indispensables para la consecución de los fines de política económica que aquéllas persigan (entre otras muchas, SSTC 152/1988, fundamento jurídico 4 y 201/1988, fundamento jurídico 2)».

Dado el alcance del art. 149.1.13 CE, lo que en este proceso constitucional ha de cuestionarse es si la imposición a las Comunidades Autónomas del «déficit cero» es estrictamente indispensable para lograr los fines de estabilidad presupuestaria que las leyes impugnadas persiguen, entendidos estos objetivos en el contexto de la Unión Económica y Monetaria, pues el art. 3.1 de la Ley 18/2001 no precisa el contenido de dicho principio sino que prescribe que se realizará «de acuerdo con los principios derivados del Pacto de estabilidad y crecimiento», alegando que ninguna objeción puede efectuarse a la consideración de los principios comunitarios en la definición de la estabilidad presupuestaria prevista por las leyes impugnadas porque la STC 208/1999, de 11 de noviembre, afirmó que «no cabe ignorar que la propia interpretación del sistema de distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas tampoco se produce en el vacío (STC 102/1995, fundamento jurídico 5) y, por tanto, no sólo es útil sino también obligado para su correcta aplicación el prestar atención al modo en que una determinada institución jurídica ha sido configurada por la normativa comunitaria». Resulta, de este modo, imprescindible tener en cuenta la resolución del Consejo sobre el Pacto de estabilidad y crecimiento, acordada en Ámsterdam el 17 de junio de 1997, y los reglamentos comunitarios núms. 1466/1997 y 1467/1997, del Consejo, de 7 de julio de

1997, marco normativo que al fijar el objetivo europeo de conseguir situaciones presupuestarias saneadas próximas al equilibrio admite al mismo tiempo, sin necesidad de obtener una autorización o hacer un plan de saneamiento, el déficit público siempre que no sobrepase el 3 por 100 del producto interior bruto. Por el contrario, la leyes impugnadas, a pesar de prever como objetivo la estabilidad presupuestaria acorde con los principios derivados del Pacto de estabilidad y crecimiento, imponen como regla el «déficit cero» y en las situaciones excepcionales de déficit público, siempre inferior al 3 por 100 del PIB, obligan a las Comunidades Autónomas a justificarlas y a formular un plan económico-financiero de saneamiento que el Consejo de Política Fiscal y Financiera puede rechazar por insuficiente. Por lo expuesto, la definición de estabilidad presupuestaria en términos de equilibrio o superávit, en contradicción con el margen de desequilibrio que permite el Pacto de Ámsterdam, y las consecuencias que de la misma se derivan para la elaboración, aprobación y ejecución de los presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón van mucho más allá de lo estrictamente indispensable para la consecución de los fines de política económica que el art. 1 de la Ley 18/2001 establece, de donde concluye que los artículos 3.2 de la Ley 18/2001 y 2 de la Ley Orgánica 5/2001, así como por conexión los demás de las leyes impugnadas que hacen efectivo el referido principio (el art. 3, el inciso segundo del art. 5, el art. 6.3 y 4; el art. 9 y los apartados uno, tres y cuatro de la disposición adicional única de la Ley Orgánica 5/2001), vulneran la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma de Aragón consagrada en el art. 156.1 CE y en el art. 45.2 de su Estatuto de Autonomía.

c) De considerar que la configuración del principio de estabilidad presupuestaria en Derecho comunitario no debe tenerse en cuenta en el examen de constitucionalidad realizado en el apartado anterior, a idéntica conclusión de inconstitucionalidad se llega atendiendo al principio de proporcionalidad, que rige también la relación entre el art. 149.1.13 CE y el art. 156.1 CE (SSTC 171/1996, 152/1988 y 201/1988), de modo que las medidas articuladas a partir de la definición de la estabilidad presupuestaria en términos de equilibrio o superávit solo serán admisibles constitucionalmente si no existen otras más moderadas para lograr con igual eficacia el objetivo de estabilidad. En este supuesto lo contrario se pone de manifiesto a la vista de la práctica seguida hasta la aprobación de las leyes impugnadas, pues desde 1992 las Comunidades Autónomas han consensuado con el Gobierno del Estado límites singulares para sus deudas y déficits respectivos, culminando en 2001 con «déficit cero» en todas ellas. Las leyes impugnadas sustituyen por una imposición estatal el consenso que ha caracterizado la etapa precedente y que se había demostrado suficiente para alcanzar los fines de estabilidad presupuestaria que dichas leyes persiguen. Es por ello que, a su juicio, las medidas que se instrumentan para su aplicación a las Comunidades Autónomas a partir de la definición de la estabilidad presupuestaria como «déficit cero» contenida en el art. 3.2 de la Ley 18/2001 han de reputarse contrarias al principio de proporcionalidad y, por ello, afirmar su inconstitucionalidad, que debe predicarse, por conexión con el art. 3.2 Ley 18/2001 y el art. 2 Ley Orgánica 5/2001, de los preceptos señalados en la anterior alegación.

d) La definición de estabilidad presupuestaria en términos de equilibrio o superávit (art. 3.2 de la Ley 18/2001) supone en la práctica la obligación de financiar los incrementos de gastos exclusivamente o preferentemente con una mayor presión fiscal y, sin embargo, el recurso al crédito público o al endeudamiento como forma de financiar los gastos públicos está expresamente previsto por la Constitución (arts. 135 y 157) y por el Estatuto de Autonomía de Aragón (arts. 47.8, 50, 51 y 52), de suerte que las Cortes de Aragón poseen un amplio margen de autonomía para decidir, de acuerdo con las líneas programáticas que resulten de las mayorías políticas avaladas por el electorado, las estrategias que consideren oportunas de mayor o menor endeudamiento o de mayor o menor presión fiscal. Por tanto, no resulta constitucionalmente aceptable que el legislador estatal condicione la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas mediante la imposición de un modelo presupuestario en el que los gastos hayan de ser sufragados de forma casi exclusiva mediante tributos. Esta limitación resulta especialmente grave si se tiene en cuenta que la financiación de las Comunidades Autónomas, tal y como señala el

propio Tribunal Constitucional, es una «hacienda de transferencia», en la que la posibilidad de incrementar sus ingresos mediante tributos propios o cedidos o mediante recargos sobre los tributos estatales sigue aún fuertemente limitada, por lo que apelar al crédito público constituye un ámbito de actuación autónoma especialmente importante.

Esto no significa, matiza la representación autonómica, que el legislador estatal no pueda establecer límites adicionales justificados por la necesidad de hacer frente a un recurso abusivo al endeudamiento. A tal efecto, resulta claro que el cumplimiento de las obligaciones que se derivan del Derecho comunitario vincula a todos los poderes públicos y, en la medida en que el Estado es responsable de su cumplimiento ante las instituciones comunitarias está habilitado para establecer normas de derecho interno que lo garanticen. Es por ello que en el caso de que las leyes impugnadas se limitasen a garantizar la efectividad de tales obligaciones nada habría que objetar en relación con su constitucionalidad. Asimismo, el Estado podría estar legitimado en virtud de los arts. 149.1.13 y 149.1.14 CE para establecer limitaciones adicionales siempre que, con respeto al principio de autonomía financiera, las mismas se cifesen a aquellos aspectos estrictamente indispensables para la consecución de los fines de política económica que persiguen (STC 171/1996). Sin embargo, las leyes impugnadas no fijan limitaciones concretas de naturaleza cuantitativa o cualitativa, sino una exclusión general *de facto* del recurso al endeudamiento como forma parcial de cubrir sus necesidades de gasto, configurando así el recurso al endeudamiento como un instrumento excepcional cuya utilización por las Comunidades Autónomas, a tenor de lo preceptuado en el art. 9 de la Ley Orgánica 5/2001, aparece vinculada al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, lo que comporta la sumisión a unos procedimientos de tutela y control incompatibles con la autonomía financiera que tienen constitucionalmente reconocida.

Afirma, en consecuencia, la inconstitucionalidad de la definición del principio de estabilidad presupuestaria contenida en el art. 3.2 de la Ley 18/2001, del art. 2 de la Ley Orgánica 5/2001, en la medida que prevé la aplicación a las Comunidades Autónomas de ese principio, y del art. 9 de esa Ley Orgánica por conexión, toda vez que de ellos se deriva una exclusión general de la posibilidad de las Comunidades Autónomas de utilizar el recurso al crédito público o emisión de deuda, lo que a todas luces supone una grave vulneración de la autonomía financiera consagrada en el art. 156.1 CE no amparada en ningún caso por los títulos competenciales que el Estado esgrime para dictar las Leyes impugnadas.

e) Además, el art. 8 de la Ley Orgánica, en tanto prevé que, si las Cortes de Aragón aprueban los presupuestos de la Comunidad Autónoma con déficit o éste surge al tiempo de liquidarlo, ha de aprobarse un plan económico-financiero de corrección del déficit y someterlo a la conformidad del Consejo de Política Fiscal y Financiera es, a su juicio, inconstitucional por invadir la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, en su vertiente de autonomía presupuestaria, y por vulnerar el art. 55.2 del Estatuto de Autonomía de Aragón, que atribuye al Gobierno de Aragón la potestad de elaborar y ejecutar el presupuesto de la Comunidad Autónoma y a las Cortes de Aragón la de aprobarlo, pues el ejercicio de tales competencias se ve interferido por las facultades decisorias que al citado Consejo le atribuye el precepto impugnado, que constituyen controles sobre la actuación de la Comunidad Autónoma de Aragón no previstos en la Constitución y por ello inconstitucionales según la doctrina constitucional establecida en la STC 76/1983, de 5 de agosto. En fin, resultan inconstitucionales por conexión con el art. 8 de la Ley Orgánica el inciso segundo del art. 5 y el apartado dos de la disposición adicional única de esa norma.

f) Alega también que según la STC 109/1998, de 21 de mayo, los principios de autonomía local y suficiencia financiera de las haciendas locales garantizados por los arts. 140 y 142 CE implican que la doctrina constitucional relativa a la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas ha de resultar aplicable en lo esencial a las corporaciones locales, de modo que el Estado solo está habilitado para adoptar las medidas limitativas que resulten indispensables para alcanzar los fines de política económica perseguidos. Es por ello que, debiendo dar por reproducidas las razones

vertidas en las alegaciones b) y c), ha de considerarse excesivamente restrictiva, y por tanto inconstitucional por vulnerar los arts. 140 y 142 CE, la regulación contenida en los arts. 19, 20, 22 y el apartado segundo de la disposición adicional única de la Ley 18/2001, en la medida que vinculan a las entidades locales a ajustar sus presupuestos al objetivo de estabilidad presupuestaria que, previo informe de la comisión nacional de Administración local, fija el Gobierno cada ejercicio y que obligan a éstas en caso de desequilibrio a la aprobación de un plan económico-financiero de corrección, que habrá de ser remitido al Ministerio de Hacienda para su seguimiento. Del mismo modo, atendiendo a lo argüido en la alegación d), propugna la inconstitucionalidad del art. 23 y del apartado primero de la disposición adicional única de la Ley 18/2001, pues tal regulación configura como excepcional el recurso al crédito y la emisión de deuda por los entes locales, reduciendo así de modo significativo su capacidad de elaborar y aprobar, bajo su propia responsabilidad, sus presupuestos a fin de satisfacer el ejercicio de las competencias y atender a los intereses que le son propios.

g) El art. 21 de la Ley 18/2001 invade competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón, y por ello es inconstitucional, en tanto que atribuye capacidad de obtener información en orden a comprobar el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria únicamente al Ministerio de Hacienda, a pesar de que el interlocutor adecuado para que el Estado recabe información de los entes locales en una materia tan íntimamente relacionada con las competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón sobre tutela financiera de las corporaciones locales, reconocidas ex art. 53.1 de su Estatuto de Autonomía, es precisamente dicha Comunidad Autónoma.

h) Por último, la representación autonómica expone que el juego conjunto de las disposiciones finales tercera («Las normas que, en desarrollo de esta Ley, aprueba la Administración General del Estado tendrán carácter de básicas cuando constituyan el complemento necesario respecto a las normas que tengan atribuida tal naturaleza conforme a la disposición final segunda») y primer apartado de la cuarta («Se faculta al Gobierno de la Nación, en el ámbito de sus competencias, para que apruebe las normas reglamentarias previstas en la presente Ley. Asimismo, el Gobierno de la Nación podrá dictar las medidas necesarias para garantizar la efectiva implantación de los principios establecidos en esta Ley») de la Ley 18/2001 supone atribuir al Gobierno una facultad indeterminada de dictar normas reglamentarias caracterizadas como básicas, pues la falta de concreción en la ley de «las medidas necesarias para la efectiva implantación de los principios establecidos en esta Ley» puede hacer que estas normas reglamentarias se conviertan en todo caso en «complemento necesario» de la Ley 18/2001.

Recuerda a continuación la doctrina constitucional (SSTC 77/1985, de 27 de junio, y 69/1988, de 19 de abril) acerca de que sólo son constitucionalmente admisibles las normas básicas adoptadas mediante reglamento en supuestos excepcionales, siempre que resulten de una habilitación legal y su rango venga justificado porque la propia naturaleza de la materia regulada la hace inadecuada para el tratamiento legislativo. Y concluye que «no parece ser el caso que nos ocupa, ya que el cumplimiento de algunos de los principios de la Ley 18/2001 que el Gobierno se encuentra facultado para implantar por vía reglamentaria se corresponden precisamente con el ámbito de las competencias legislativas de la Comunidad Autónoma de Aragón, como es el caso de la Ley de presupuestos correspondiente a cada ejercicio económico o las leyes de las Cortes de Aragón que autorizan el recurso al crédito o la deuda pública. Por ello, el apartado primero de la disposición final cuarta de la Ley 18/2001, en su segundo inciso, parece inadecuado por la amplitud de la competencia del Gobierno de desarrollo reglamentario que establece que es inconstitucional por cercenar las competencias autonómicas en materia financiera y presupuestaria dado el juego conjunto que esta disposición tiene con la disposición final tercera, conexión que supone una sustitución de las competencias autonómicas por la potestad reglamentaria de la Administración general del Estado y la conversión, en consecuencia, de lo excepcional en general».

2. Mediante providencia de 23 de abril de 2002 el Pleno del Tribunal acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por las Cortes de Aragón frente a

diversos preceptos de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria, y de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley general de estabilidad presupuestaria. Asimismo, acordó dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme al art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Gobierno, al objeto de que en el plazo de quince días puedan personarse en el proceso y formular alegaciones. Por último, se acordó publicar la incoación del proceso en el «Boletín Oficial del Estado».

3. El día 8 de mayo de 2002 el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, se dirige al Tribunal personándose en el proceso y solicita una prórroga de ocho días para formular sus alegaciones.

4. El día 16 de mayo de 2002 la Sección Tercera acuerda incorporar a las actuaciones el escrito del Abogado del Estado de 8 de mayo de 2002 y concederle la prórroga solicitada para formular las alegaciones.

5. Con fecha 17 de mayo de 2002 se registra un escrito de la Presidenta de Congreso de los Diputados comunicando al Tribunal el acuerdo de la Mesa de la Cámara de no personarse en el proceso ni formular alegaciones y poniéndose a su disposición.

6. El día 16 de mayo de 2002 se registra en el Tribunal un escrito del Letrado jefe de la asesoría jurídica del Senado, en representación de dicha Cámara, comunicando que comparece en relación con los recursos de inconstitucionalidad números 1451-2002, promovido por el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, 1455-2002, promovido por el mismo órgano de la Comunidad Autónoma y 1460-2002, promovido por el Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña, así como en relación con los recursos números 1462-2002, promovido por las Cortes de Castilla-La Mancha, 1461-2002, promovido por el Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña, 1463-2002, promovido por las Cortes de Castilla-La Mancha, 1467-2002, promovido por el Gobierno de Aragón, 1471-2002, promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, 1473-2002, promovido por el Gobierno de Aragón, 1487-2002, promovido por las Cortes de Aragón, 1488-2002, promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, 1505-2002 y 1506-2002, promovido por Diputados del grupo parlamentario socialista y 1522-2002, promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, todos ellos relacionados con la Ley 18//2001, de 12 de diciembre, y con la Ley Orgánica 5/2002, de 13 de diciembre.

Al respecto señala que el Senado ha adoptado el acuerdo de personarse en los referidos recursos de inconstitucionalidad y de formular alegaciones en los cuatro referidos en primer lugar. Asimismo solicita la acumulación de todos los recursos mencionados por cumplir lo dispuesto en el art. 83 LOTC y la suspensión del plazo para formular alegaciones.

7. Con fecha 3 de junio de 2002 se registra el escrito mediante el cual el Abogado del Estado formula sus alegaciones en el recurso de inconstitucionalidad número 1487-2002. Las consignadas en los fundamentos jurídicos I a IV son idénticas a las correlativas del recurso de inconstitucionalidad número 1451-2002, referidas en los apartados a) a d) del antecedente 2 de la STC 134/2011, de 20 de julio, a las que nos remitimos. De otro lado, las alegaciones formuladas en los fundamentos jurídicos VII a IX son idénticas a las correlativas del recurso de inconstitucionalidad número 1451-2002, referidas en los apartados e) a g) del antecedente 2 de la STC 134/2011, de 20 de julio, a los que nos remitimos. A continuación se resumen las que son distintas.

a) Frente a la representación autonómica que sostiene que las medidas presupuestarias previstas en la ley impugnada son desproporcionadas dado que el objetivo perseguido se venía alcanzando mediante acuerdos, el Abogado del Estado arguye –fundamento jurídico V– que «en el presente caso el objetivo es una situación

presupuestaria, en todo el sector público, de equilibrio o superávit y para alcanzarlo es necesario que, como regla general, todas las Administraciones aprueben y liquiden sus presupuestos en esa forma. Para alcanzar el objetivo citado no sirven 'los escenarios de consolidación presupuestaria' que, efectivamente, tuvieron un efecto muy positivo en una fase anterior en la que el objetivo era el control del déficit y del correspondiente endeudamiento. Con las nuevas leyes de estabilidad presupuestaria este objetivo ya se ha superado y se ha pasado a otros niveles que, como se ha dicho, exigen, en principio y con carácter general, presupuestos en situación de equilibrio o superávit».

b) En el fundamento jurídico VI alega que las leyes impugnadas no imponen a las Comunidades Autónomas una prohibición absoluta de acceder al crédito, pues las operaciones de crédito sólo están sometidas a autorización cuando se constate una situación de desequilibrio presupuestario, e incluso en estos casos cabrá su autorización si las circunstancias económicas lo permiten, de donde deriva que no se ajusta a la realidad que la Comunidad Autónoma de Aragón vea privada de contenido una fuente de financiación reconocida constitucionalmente [art. 157.1 e) CE]. Y en cuanto a la justificación constitucional de esta medida de control en relación con la autonomía financiera autonómica reenvía al fundamento jurídico III de su escrito.

c) En fin, en el fundamento jurídico X de su escrito de alegaciones, sostiene que la alegación de la representación autonómica acerca de la inconstitucionalidad de la disposición final cuarta de la Ley 18/2001 es prematura, pues sólo en el futuro, cuando se dicten las disposiciones reglamentarias y de otra naturaleza necesarias para garantizar la efectiva implantación de los principios establecidos en esta ley, podremos verificar si se ha producido una extralimitación o no. En la actualidad, sigue diciendo, es indudable que el Gobierno puede tener competencias para desarrollar la ley, en especial en relación con la parte de ésta que se refiere a la Administración del Estado.

8. Mediante providencia de 4 de junio de 2002, el Pleno del Tribunal acordó tener por personado al Letrado de las Cortes Generales jefe de la asesoría jurídica del Senado, en representación de la Cámara, en el presente recurso de inconstitucionalidad, así como en los registrados con los números 1451-2002, 1454-2002, 1455-2002, 1460-2002, 1461-2002, 1462-2002, 1463-2002, 1467-2002, 1471-2002, 1473-2002, 1488-2002, 1505-2002, 1506-2002 y 1522-2002, según interesa en su escrito de 16 de mayo último, accediendo a la suspensión que pide del plazo para hacer alegaciones en los correspondientes recursos hasta tanto se resuelva sobre la acumulación de los mismos. Asimismo, acordó oír a los recurrentes y demás partes personadas para que en el plazo de diez días aleguen lo que estimen oportuno sobre la petición de acumulación. Por último, acordó llevar testimonio del citado escrito y de esta resolución a los recursos de inconstitucionalidad antes relacionados.

9. El Abogado del Estado, en escrito registrado el día 21 de junio de 2002, manifiesta que no se opone a la acumulación solicitada por la representación del Senado.

10. El día 4 de julio de 2002 se registró un escrito de la Letrada de las Cortes de Aragón, en la representación que ostenta, en el que se adhiere a la solicitud de acumulación que el Tribunal le trasladó con fecha 4 de junio de 2002.

11. Por ATC 215/2002, de 29 de octubre, el Pleno del Tribunal decidió la no acumulación solicitada.

12. Mediante diligencia de ordenación de 20 de noviembre de 2002 se hace constar que dentro del plazo conferido en la providencia de admisión a trámite del presente proceso se han personado el Abogado del Estado y el Letrado jefe de la asesoría jurídica del Senado, formulando escrito de alegaciones sólo el primero de ellos, quedando pendiente para deliberación y votación de la Sentencia, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 84 LOTC.

13. Por providencia de 13 de diciembre de 2011 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 13 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Se impugnan con este recurso de inconstitucionalidad, de un lado, los arts. 3.2; 19 a 23; disposición adicional única –que modifica los arts. 54 y 146.1 de la Ley reguladora de haciendas locales–; y la disposición final cuarta, inciso segundo del apartado 1, de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria, y, de otro lado, los arts. 2; 3; 5, segundo inciso; 6.3 y 4; 8; 9 y disposición adicional única, apartados uno, dos, tres y cuatro –en lo relativo a determinadas modificaciones introducidas en la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas– de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley general de estabilidad presupuestaria.

2. La representación procesal de las Cortes de Aragón considera que ambas leyes están estrechamente conectadas entre sí y plantea fundamentalmente que los preceptos recurridos vulneran la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma consagrada en el 156.1 CE y en el artículo 45.2 de su Estatuto de Autonomía en su redacción entonces vigente) y la de los entes locales (140 y 142 CE), menoscabando asimismo la tutela financiera de aquélla sobre éstos (art. 53.1 de su Estatuto de Autonomía en su redacción entonces vigente), sin que los títulos habilitantes que dan cobertura constitucional a las leyes recurridas justifiquen el alcance de su regulación.

El Abogado del Estado rechaza que ambas leyes incurran en las infracciones constitucionales que se le achacan al haber sido dictadas en ejercicio de las competencias que al Estado le atribuye el art. 149.1.13 CE y complementariamente, para aspectos concretos, las reglas 11, 14 y 18 del mismo art. 149.1 CE.

Y es de indicar que las cuestiones planteadas en este proceso han sido ya resueltas en las SSTC 134/2011, de 20 de julio y 157/2011, de 18 de octubre, a cuyos textos nos remitiremos sucintamente, destacando ya que la reforma constitucional de 27 de septiembre del presente año de 2011, que entró en vigor ese mismo día –disposición final única–, ha dado una nueva redacción al art. 135 CE con la que se ha llevado a cabo la «consagración constitucional» del principio de estabilidad presupuestaria.

3. Ante todo, hemos de plantearnos la posible extinción de este proceso por virtud de que tanto la Ley 18/2001, de 12 de diciembre como la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, hayan sido objeto de sucesivas modificaciones.

Así la Ley 18/2001 ha sido derogada por el Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley general de estabilidad presupuestaria y la Ley Orgánica 5/2001, ha sido modificada por la Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo.

A la cuestión de la posible extinción del proceso, la citada STC 134/2011, ha dado en su fundamento jurídico 2 una respuesta negativa: «carece de sentido, tratándose de un recurso de inconstitucionalidad, pronunciarse sobre normas que el mismo legislador ha expulsado ya» del ordenamiento, pero «constituyen una excepción a esta regla general aquellos supuestos en los que a través de un recurso de inconstitucionalidad lo que se traba en realidad es una controversia en el ámbito de las competencias respectivas del Estado y de las Comunidades Autónomas».

Y en este caso ocurre que la derogación y modificación de las normas impugnadas supone su sustitución por otra normativa que reproduce las mismas cuestiones objeto de controversia. Por tanto, tal como dijimos en la STC 134/2011, FJ 2 b), «ha de alcanzarse la conclusión de que, pese a su modificación o derogación, el recurso de inconstitucionalidad promovido frente a la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, y la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, mantiene vivo su objeto».

4. Para entrar en el fondo del asunto hemos de recordar la doctrina del *ius superveniens* que reiteradamente venimos sentando, en lo que ahora importa, en el

control de los posibles excesos competenciales, y sobre esta base, una vez que ya hemos dejado constancia de la reforma constitucional que ha modificado el art. 135 CE con la «consagración constitucional» –exposición de motivos de la Reforma– del «principio de estabilidad presupuestaria», resulta claro que «es a este nuevo canon de constitucionalidad al que hemos de atenernos ahora al dictar sentencia, pues es doctrina uniforme de este Tribunal que ‘en el recurso de inconstitucionalidad no se fiscaliza si el legislador se atuvo o no, en el momento de legislar, a los límites que sobre él pesaban, sino, más bien, si un producto normativo se atempera, en el momento del examen jurisdiccional, a tales límites y condiciones’.» (STC 179/1998, de 19 de septiembre, FJ 2, y en el mismo sentido SSTC 135/2006, de 27 de abril, FJ 3; 1/2011, de 14 de febrero, FJ 2; y 120/2011, de 6 de julio, FJ 2).

Y el apartado 1 de la nueva redacción del art. 135.1 CE establece que «todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria». Estamos, pues, como ya dijimos en la STC 157/2011, de 18 de octubre, «ante un mandato constitucional que, como tal, vincula a todos los poderes públicos y que por tanto, en su sentido principal queda fuera de la disponibilidad –de la competencia– del Estado y de las Comunidades Autónomas. Cuestión distinta es la de su desarrollo, pues aquel sentido principal admite diversas formulaciones, de modo que será ese desarrollo el que perfilará su contenido». Desarrollo que la nueva redacción del art. 135 CE en su apartado 3 encomienda a una ley orgánica, obviamente estatal.

5. Estando clara, como ya declaramos en la STC 134/2011, ya citada, y ratificamos en la STC 157/2011, la competencia estatal ex 149.1.13 y 14 CE, por un lado, y art. 149.1.11 y 18 CE, por otro para dictar las normas controvertidas, «deberemos valorar en el examen de cada precepto impugnado si las competencias estatales en juego limitan o no de modo indebido las competencias autonómicas, en particular su autonomía política y financiera (arts. 137 y 156 CE)» (STC 134/2011, ya citada, FJ 7).

6. Llegando así, como acabamos de indicar, al examen de los concretos preceptos impugnados, habrá que comenzar por el art. 3.2 de la Ley 18/2001 cuyo tenor es el que sigue:

«Artículo 3. *Principio de estabilidad presupuestaria.*

...

2. En relación con los sujetos a los que se refiere el artículo 2.1 de esta Ley, se entenderá por estabilidad presupuestaria la situación de equilibrio o de superávit, computada en términos de capacidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, y en las condiciones establecidas para cada una de las Administraciones públicas.»

Para juzgar su conformidad con la Constitución, bastará con remitirnos a la STC 134/2011, FJ 8 b), en la que se desestimó su impugnación con fundamento en las siguientes apreciaciones y conclusiones:

a) «La definición de “estabilidad presupuestaria” se configura como una orientación de la política económica general que el Estado puede dictar ex art. 149.1.13» de la Constitución.

b) «Este Tribunal en su STC 62/2001, de 1 de marzo, reiterando anterior doctrina, ha considerado legítimo el establecimiento de límites presupuestarios en materias concretas.»

c) «La legitimidad constitucional de que el Estado, ex arts. 149.1.13 y 156.1 en conexión con el art. 149.1.14 CE, establezca topes máximos en materias concretas a las Comunidades Autónomas en la elaboración de sus presupuestos se extiende, con igual fundamento, a la fijación de topes generales para dichos presupuestos, toda vez que la política presupuestaria es un instrumento de la política económica de especial relevancia,

a cuyo través incumbe al Estado garantizar el equilibrio económico general (STC 62/2001, FJ 4).»

d) «En conclusión, la impugnación del art. 3.2 de la Ley 18/2001 debe ser desestimada, pues el precepto no contiene ninguna otra prescripción complementaria del límite general examinado que suponga una vulneración de la autonomía financiera.»

7. A la misma conclusión desestimatoria por conexión hemos de llegar respecto de todos aquellos preceptos impugnados que se remiten al concepto de estabilidad utilizado en el art. 3.2 de la Ley 18/2001 y que han sido impugnados por tal motivo, esto es, los artículos 2, 3, 5 segundo inciso, 6 apartados 3 y 4, 9 y disposición adicional única. apartados uno, tres y cuatro de la Ley Orgánica 5/2001.

Así, en efecto, por los mismos motivos debe ser ahora desestimada la impugnación del artículo 2 de la Ley Orgánica 5/2001.

«Artículo 2. *Principios generales.*

Los principios de estabilidad presupuestaria, plurianualidad, transparencia y eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos, tal como aparecen definidos en la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria, serán aplicables a las Comunidades Autónomas en la forma prevista en esta Ley Orgánica.»

Pues como dijimos en la STC 134/2001, FJ 8 b), «una vez desestimada la impugnación del artículo 3.2 de la Ley 18/2001, que contiene el alcance de dicho principio de estabilidad, procede hacer lo mismo respecto del art. 2 de la Ley Orgánica 5/2001 y desestimar su impugnación»

8. Igualmente debe ser desestimada la impugnación del artículo 3 de la Ley Orgánica 5/2001 que se refiere al cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria por las Comunidades Autónomas, precepto que no fue impugnado en el recurso que dio lugar a la STC 134/2011, pero al que le son aplicables también los mismos argumentos reproducidos en los dos fundamentos anteriores.

«Artículo 3. *Cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria por las Comunidades Autónomas.*

1. Las Comunidades Autónomas podrán adoptar las medidas legislativas y administrativas que consideren convenientes para lograr el objetivo de estabilidad presupuestaria en los términos previstos en esta Ley Orgánica y en la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria. En todo caso, vendrán obligadas a adecuar su normativa presupuestaria al objetivo de cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria.

2. El Gobierno de la Nación, sin perjuicio de las competencias del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, velará por el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria en todo el ámbito del sector público.

3. Las situaciones excepcionales de déficit presupuestario que pudieran afectar a las Comunidades Autónomas deberán ser justificadas mediante la exposición de las causas que las ocasionan y la identificación de los ingresos y los gastos que las producen, y requerirán la formulación de un plan económico-financiero de saneamiento a medio plazo para su corrección, con el contenido y alcance previstos en esta Ley Orgánica.»

9. Y lo mismo procede, la desestimación con la misma argumentación, respecto del segundo inciso del artículo 5 de la Ley Orgánica 5/2001 que establece:

«Artículo 5. *Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas.*

... Tanto el Consejo como las Comunidades Autónomas en él representadas deberán respetar, en todo caso, el objetivo de estabilidad presupuestaria previsto en el artículo 8 de la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria.»

Precepto que tal como se sostuvo en la STC 134/2001, FJ 8 c), supone «una reiteración del contenido del art. 3.2 de la Ley 18/2001 de manera que, por consecuencia de lo dicho respecto de este último precepto, debemos desestimar también la impugnación».

10. A la misma conclusión desestimatoria hemos de llegar respecto de la impugnación de la disposición adicional única, apartados uno, tres y cuatro de la Ley Orgánica 5/2001:

«Disposición adicional única. *Modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas.*

Uno. Se modifica la letra b) del apartado 1 del artículo 2 de la Ley Orgánica 8/1 980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, que queda redactado en los siguientes términos:

b) La garantía del equilibrio económico, a través de la política económica general, de acuerdo con lo establecido en los artículos 40.1, 131 y 138 de la Constitución, corresponde al Estado, que es el encargado de adoptar las medidas oportunas tendentes a conseguir la estabilidad económica interna y externa y la estabilidad presupuestaria, así como el desarrollo armónico entre las diversas partes del territorio español. A estos efectos, se entenderá por estabilidad presupuestaria la situación de equilibrio o de superávit, computada en términos de capacidad de financiación, de acuerdo con la definición establecida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales.

...

Tres. El apartado 3 del artículo 14 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas, queda redactado en los siguientes términos:

3. Para concertar operaciones de crédito en el extranjero y para la emisión de deuda o cualquier otra apelación de crédito público, las Comunidades Autónomas precisarán autorización del Estado. Para la concesión de la referida autorización, el Estado tendrá en cuenta el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria definido en el artículo 2.1 b) de la presente Ley. Con relación a lo que se prevé en el párrafo anterior, no se considerarán financiación exterior, a los efectos de su preceptiva autorización, las operaciones de concertación o emisión denominadas en euros que se realicen dentro del espacio territorial de los países pertenecientes a la Unión Europea.

En todo caso, las operaciones de crédito a que se refieren los apartados uno y dos anteriores precisarán autorización del Estado cuando, de la información suministrada por las Comunidades Autónomas, se constate el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria.

Cuatro. Se modifica el apartado 1 del artículo 21 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, en los siguientes términos:

1. Los presupuestos de las Comunidades Autónomas tendrán carácter anual e igual período que los del Estado, atenderán al cumplimiento del principio de

estabilidad presupuestaria, incluirán la totalidad de los gastos e ingresos de los organismos y entidades integrantes de la misma, y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a tributos atribuidos a las referidas Comunidades.»

Como ya dijimos en la STC 134/2011, FJ 8 e), respecto del apartado uno de la disposición adicional, «la concepción de la estabilidad presupuestaria en términos de equilibrio o superávit que tiene el precepto impugnado se aviene con las competencias del Estado previstas en el art. 149.1.13 y 14 CE, competencias que se ejercen en el marco multilateral de coordinación y cooperación previsto por el legislador orgánico. Por tanto, debemos desestimar la impugnación de este apartado uno de la Disposición adicional única de la Ley Orgánica 5/2001».

Nos remitimos, asimismo, para la desestimación de la impugnación del apartado tres de la disposición adicional a la STC 134/2011, FJ 8 e), y a lo argumentado entonces «la necesaria autorización del Estado de las operaciones de crédito que pretendan realizar las Comunidades Autónomas cuando se constate a través de la información suministrada por éstas el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, según prevé el precepto impugnado, no vulnera la autonomía política y financiera de la Generalitat, pues ambas encuentran su límite en las competencias del Estado del art. 149.1.11 y 13 CE».

En relación con el apartado cuatro de la disposición adicional ya dijimos en la STC 134/2011, FJ 8 e), que «el principio de estabilidad es el único aspecto sobre el que se contiene una argumentación de reproche, debiendo desestimarse con la misma fundamentación que en los casos anteriores».

11. Por igual motivo, conexión con el artículo 3.2 de la Ley 18/2001, se impugna el art. 6 (apartados 3 y 4) de la Ley Orgánica 5/2001.

«Artículo 6. *Objetivo de estabilidad presupuestaria de las Comunidades Autónomas.*

...

3. En el plazo de un mes desde la aprobación por parte del Gobierno del objetivo de estabilidad presupuestaria en las condiciones establecidas en el artículo 8.1 de la Ley 18/2001, general de estabilidad presupuestaria, el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas determinará el objetivo de estabilidad presupuestaria correspondiente a cada una de las Comunidades Autónomas.

4. Si en el plazo previsto en el apartado anterior el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas no alcanzase un acuerdo sobre los objetivos individuales de estabilidad presupuestaria, cada una de ellas estará obligada a elaborar y liquidar sus presupuestos en situación, al menos, de equilibrio presupuestario, computada en los términos previstos en el artículo 3.2 de la Ley 18/2001, general de estabilidad presupuestaria.»

Debemos remitirnos tanto a lo argumentado en los anteriores fundamentos jurídicos como a lo específicamente establecido en la tantas veces citada STC 134/2011, FJ 8 d), respecto a los dos concretos apartados del precepto impugnado:

a) «ninguna vulneración de la autonomía política y financiera... supone... la fijación por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas del 'objetivo de estabilidad presupuestaria correspondiente a cada una de las Comunidades Autónomas' [pues] es una cuestión que por su naturaleza y alcance afecta, sin duda, a 'la garantía del equilibrio económico, a través de la política económica general' [art. 2.1 b) LOFCA] y ha de ser adoptada, de acuerdo con nuestra doctrina «con carácter general y de forma homogénea para todo el sistema.»

b) «Lo propio acaece respecto del art. 6.4 de la Ley Orgánica 5/2001, que se limita a establecer que, si no se alcanzase un acuerdo en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas acerca de 'los objetivos individuales de estabilidad presupuestaria' de cada Comunidad Autónoma, éstas deben elaborar y liquidar sus presupuestos «en situación, al menos de equilibrio», pues al precepto le es de aplicación todo lo que se acaba de razonar.»

c) «En conclusión, procede desestimar la impugnación del art. 6.3 y 4 de la Ley Orgánica 5/2001.»

12. Los recurrentes, no ya por su conexión con el principio de estabilidad sino por suponer el establecimiento de controles sobre la actuación autonómica, impugnan igualmente el artículo 8 de la Ley Orgánica 5/2001, y por conexión el apartado dos de la disposición adicional única de la Ley Orgánica 5/2001, cuyo tenor es el siguiente:

«Artículo 8. *Corrección de las situaciones de desequilibrio.*

1. Las Comunidades Autónomas que no hayan aprobado sus presupuestos en situación de equilibrio, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6.3 de esta Ley Orgánica, vendrán obligadas a elaborar un plan económico-financiero de saneamiento a medio plazo para la corrección de esta situación. Dicho plan será aprobado, en su caso, por la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma si su normativa propia así lo exige.

2. El plan económico-financiero contendrá la definición de las políticas de ingresos y de gastos que habrá de aplicar la Comunidad Autónoma para corregir la situación de desequilibrio en los tres ejercicios presupuestarios siguientes.

3. El plan económico-financiero para la corrección del desequilibrio se remitirá al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas en el plazo de un mes desde la aprobación de los presupuestos de la Comunidad Autónoma que incurra en posición de desequilibrio.

4. El Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas comprobará la idoneidad de las medidas contenidas en el plan a que se refieren los apartados anteriores, y la adecuación de sus previsiones al objetivo de estabilidad que se hubiera fijado para las Comunidades Autónomas.

5. Si el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas considerase que las medidas contenidas en el plan presentado no garantizan la corrección de la situación de desequilibrio, el Consejo, a través de su Secretaría Permanente, requerirá a la Comunidad Autónoma la presentación de un nuevo plan, en el plazo de veinte días.

6. El Ministerio de Hacienda será el órgano responsable del seguimiento de las actuaciones encaminadas a la corrección del desequilibrio, para lo cual podrá solicitar a las Comunidades Autónomas la información a que se refiere el artículo 7 de la presente Ley Orgánica.

7. En el supuesto de que una Comunidad Autónoma liquide sus presupuestos, incumpliendo el objetivo de estabilidad presupuestaria, deberá presentar un plan de saneamiento económico-financiero, en los veinte días siguientes a la aprobación de la liquidación. Si el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas considerase que las medidas contenidas en el plan no garantizan la corrección de la situación de desequilibrio, se requerirá la presentación de un nuevo plan.

8. Cuando concurren condiciones económicas, imprevistas en el momento de la aprobación del plan económico-financiero, la Comunidad Autónoma podrá remitir

al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas un plan rectificativo del plan inicial, que se tramitará de acuerdo con el procedimiento previsto en este artículo.»

«Disposición adicional única. *Modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas.*

...

Dos. El apartado 2 del artículo 3 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas, pasa a tener la siguiente redacción:

2. El Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, como órgano de coordinación del Estado y las Comunidades Autónomas en materia fiscal y financiera, entenderá de las siguientes materias:

a) La coordinación de la política presupuestaria de las Comunidades Autónomas con la del Estado.

b) La emisión de los informes y la adopción de los acuerdos previstos en la Ley Orgánica 18/2001, Complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

c) El estudio y valoración de los criterios de distribución de los recursos del Fondo de Compensación.

d) El estudio, la elaboración, en su caso, y la revisión de los métodos utilizados para el cálculo de los costos de los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas.

e) La apreciación de las razones que justifiquen, en cada caso, la percepción por parte de las Comunidades Autónomas de las asignaciones presupuestarias, así como los criterios de equidad seguidos para su afectación.

f) La coordinación de la política de endeudamiento.

g) La coordinación de la política de inversiones públicas.

h) En general, todo aspecto de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas y de la Hacienda del Estado que, dada su naturaleza, precise de una actuación coordinada.»

Debemos igualmente aplicar la doctrina recogida en la ya mencionada STC 134/2011, FJ 11, a la hora de desestimar la impugnación del artículo 8 de la Ley Orgánica 5/2001 que disponen el procedimiento de corrección de las situaciones de desequilibrio, pues tal como afirmamos:

a) «partiendo de la legitimidad del establecimiento por el Estado del principio de estabilidad presupuestaria, debemos atribuir igual legitimidad al criterio de que cuando dicho principio no se atienda en el momento de la aprobación del presupuesto o se constate su incumplimiento en la liquidación del mismo, el Estado imponga ex art. 149.1.13 CE la elaboración por las Comunidades Autónomas correspondientes de un plan económico-financiero de corrección del desequilibrio, pues de no hacerse así quedaría sin efecto el objetivo de estabilidad y, por consecuencia, la citada competencia del Estado, a cuyo través éste ha de garantizar el equilibrio de la política económica general (STC 62/2001, FJ 4, con remisión a otras).»

b) «no vulnera la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas la necesaria elaboración por las Comunidades Autónomas del plan económico-financiero cuando los presupuestos autonómicos se aprueben o liquiden con desequilibrio, ni tampoco lo hace su examen por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas y la presentación de un nuevo plan cuando el anterior no garantice el cumplimiento del objetivo de estabilidad. Lo mismo ocurre cuando, concurriendo las circunstancias

imprevistas a que se refiere el apartado 8 del art. 8, la propia Comunidad Autónoma remita un plan rectificativo al Consejo de Política Fiscal y Financiera.»

Argumentación que cabe igualmente aplicar a la desestimación de la impugnación que se realiza del artículo 5, segundo inciso por conexión con el artículo 8.

Asimismo debemos desestimar la impugnación respecto del apartado dos de la disposición adicional única de la Ley Orgánica 5/2001, pues tal como argumentamos en la STC 134/2011, FJ 11, «la atribución al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas de la facultad de emitir informes y de adoptar acuerdos en relación con la aplicación efectiva del objetivo de estabilidad presupuestaria se adecua a las competencias de coordinación y cooperación que son propias de dicho Consejo».

13. Asimismo se recurre la constitucionalidad del artículo 9 de la Ley Orgánica 5/2001, así como la de los artículos 2 y 3.2 de la misma norma por producir, se afirma, una exclusión general del recurso al crédito por parte de la Comunidad Autónoma.

«Artículo 9. *Autorización de operaciones de crédito y emisión de deuda.*

La autorización del Estado a las Comunidades Autónomas para realizar operaciones de crédito y emisiones de deuda, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 14.3 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, tendrá en cuenta el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria fijados en cada caso, así como el resto de las obligaciones establecidas en esta Ley Orgánica.»

Nos remitimos, asimismo, para la desestimación de la impugnación de tales preceptos a la STC 134/2011, FJ 8 e), y a lo argumentado entonces en relación con la disposición adicional única, tres de la Ley Orgánica 5/2001. «La necesaria autorización del Estado de las operaciones de crédito que pretendan realizar las Comunidades Autónomas cuando se constate a través de la información suministrada por éstas el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, según prevé el precepto impugnado, no vulnera la autonomía política y financiera de la Generalitat, pues ambas encuentran su límite en las competencias del Estado del art. 149.1.11 y 13 CE».

14. A la misma conclusión desestimatoria hemos de llegar respecto de la impugnación de los arts. 19, 20, 22 y la disposición adicional única, dos de la Ley 18/2001, que se objetan por considerarse excesivamente restrictivas de la autonomía local y por vulneración de la potestad de elaboración, aprobación y ejecución de los presupuestos de las corporaciones locales sin condicionamientos indebidos, y cuyo tenor es el siguiente:

«Art. 19. *Cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria de las entidades locales:*

Las entidades locales, en el ámbito de sus competencias, ajustarán sus presupuestos al cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria en los términos previstos en el art. 3.2 de esta Ley, y sin perjuicio de las competencias que en esta materia tengan atribuidas las Comunidades Autónomas.»

«Artículo 20. *Objetivo de estabilidad presupuestaria de las entidades locales.*

1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, y a los efectos previstos en el artículo 8 de esta Ley, el Gobierno, a propuesta del Ministerio de Hacienda, fijará el objetivo de estabilidad presupuestaria para las Entidades Locales, sin perjuicio de las competencias que en esta materia tenga atribuida las Comunidades Autónomas.

2. El objetivo de estabilidad presupuestaria para las Entidades Locales requerirá informe previo de la Comisión Nacional de Administración Local, que

actuará como órgano de colaboración entre la Administración del Estado y las Entidades Locales respecto de las materias comprendidas en el presente Ley.»

«Artículo 22. *Corrección de las situaciones de desequilibrio.*

1. Las Entidades Locales que no hayan alcanzado el objetivo de estabilidad presupuestaria previsto en el artículo 19 de la presente Ley vendrán obligadas a elaborar en el plazo de los tres meses siguientes a la aprobación o liquidación del Presupuesto en situación de desequilibrio un plan económico-financiero a medio plazo para la corrección. Este plan será sometido a la aprobación del Pleno de la Corporación.

2. El plan económico-financiero para la corrección del desequilibrio será remitido al Ministerio de Hacienda, que será el órgano responsable del seguimiento de las actuaciones encaminadas a la corrección del desequilibrio, sin perjuicio de las competencias que en esta materia tengan atribuidas las Comunidades Autónomas.»

«Disposición adicional única. *Modificación de los arts. 54 y 146 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales:*

...

Dos. El apartado 1 del art. 146 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, queda redactado en los siguientes términos:

1. El Presupuesto General atenderá al cumplimiento del principio de estabilidad en los términos previstos en la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria, y contendrá para cada uno de los presupuestos que en él se integren:

- a) Los estados de gastos, en los que se incluirán, con la debida especificación, los créditos necesarios para atender al cumplimiento de las obligaciones.
- b) Los estados ingresos, en los que figurarán las estimaciones de los distintos recursos económicos a liquidar durante el ejercicio.

Asimismo, incluirá las Bases de Ejecución, que contendrán la adaptación de las disposiciones generales en materia presupuestaria a la organización y circunstancias de la propia Entidad, así como aquellas otras necesarias para su acertada gestión, estableciendo cuantas prevenciones se consideren oportunas o convenientes para la mejor realización de los gastos y recaudación de los recursos, sin que puedan modificar lo legislado para la administración económica ni comprender preceptos de orden administrativo que requieran legalmente procedimiento y solemnidades específicas distintas de lo previsto para el Presupuesto.»

Debemos remitirnos, una vez más, para desestimar la presente impugnación a la, tantas veces citada, STC 134/2011 en la que desestimamos la impugnación de algunos de los preceptos aquí impugnados con fundamento en las siguientes apreciaciones y conclusiones:

Referidas al artículo 19 de la Ley 18/2001 [STC 134/2011, FJ 14 a)]:

a) «la política presupuestaria forma parte esencial de la política económica general, cuya ordenación, a su vez, está atribuida al Estado por la Constitución (art. 149.1.13 CE). Es asimismo obvio que esta competencia estatal es susceptible de proyectarse sobre todos los presupuestos del sector público, estatal, autonómico y local. Ello determina la plena aplicabilidad de los arts. 3.2 y 19 de la Ley 18/2001 a los entes locales, toda vez que con dicha aplicabilidad no se quebrantan ni su autonomía política ni su autonomía

financiera. No se quebranta su autonomía política porque dichos preceptos no ponen en cuestión el establecimiento de las políticas locales de los diversos entes, de acuerdo con lo que haya establecido en cada caso el legislador estatal o autonómico competente, sino que tan sólo fijan el marco presupuestario en el que han de ejercerse dichas políticas... tampoco vulneran la suficiencia financiera de los entes locales, pues en nada interfieren en los recursos que el Estado debe poner a su disposición mediante la participación de dichos entes en los tributos estatales.»

b) «Por tanto, cumple desestimar la impugnación de los arts. 3.2 y 19 de la Ley 18/2001.»

Referidas al artículo 20.2 de la Ley 18/2001 [STC 134/2011, FFJJ 16 y 17 a):

a) «por la concurrencia y prevalencia de otros títulos competenciales, la apelación al crédito ha de quedar sujeta –a la hora de establecer los límites o de verificar la procedencia de operaciones que excedan del techo de endeudamiento– al control estatal»

b) «del mismo modo que en el proceso de establecimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria de las Comunidades Autónomas se produce la intervención del Consejo de Política Fiscal y Financiera (art. 6 y concordantes de la Ley Orgánica 5/2001), donde están representadas las Comunidades Autónomas, la audiencia a la Comisión Nacional de Administración local exclusivamente atiende a razones de eficacia y operatividad en el ejercicio por el Estado de su propia competencia y no menoscaba la competencia autonómica de tutela de los entes locales.»

c) «Por tanto, procede desestimar la impugnación del art. 20.2 de la Ley 18/2001.»

Referidas al artículo 22.2 [STC 134/2011, FJ 17 b):

a) «tanto la obligada elaboración del plan económico-financiero como la intervención del Ministerio de Hacienda –siendo esta última el específico objeto de esta impugnación– son manifestación del principio de coordinación de la competencia estatal, coordinación que, como hemos señalado en el anterior fundamento jurídico 11, puede conllevar una actuación de vigilancia o seguimiento, sin que ello suponga la sustitución por el Estado del ente local afectado.»

Y referidas a la disposición adicional única, dos de la Ley 18/2001 [STC 134/2011, FJ 14 c):

a) «las determinaciones normativas de los presupuestos locales contenidas en el precepto impugnado son meras especificaciones técnicas que no vulneran la autonomía local ni su suficiencia financiera, ya que no ponen en cuestión la intervención de los entes locales en los asuntos de su interés ni conllevan merma alguna de sus recursos.»

b) «En consecuencia, procede desestimar la impugnación de la Disposición adicional única, apartado dos, de la Ley 18/2001.»

15. Se recurren asimismo el art. 23 y la disposición adicional única, apartado uno de la Ley 18/2001 por suponer, se afirma, una exclusión general del recurso a las operaciones de crédito.

«Art. 23. *Autorización de operaciones de crédito y emisión de deuda:*

1. La autorización a las entidades locales para realizar operaciones de crédito y emisiones de deuda, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 54 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales, tendrá en cuenta el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.

2. Cuando las medidas contenidas en el plan económico-financiero permitan la desaparición en tres ejercicios presupuestarios de la situación de desequilibrio podrá concederse la autorización a que se refiere el apartado precedente.»

«Disposición adicional única. *Modificación de los artículos 54 y 146 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales.*

Uno. El apartado 7 del artículo 54 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, quedará redactado de la siguiente forma:

7. Para el otorgamiento de la autorización de las operaciones a que se refieren los apartados anteriores el órgano autorizante tendrá en cuenta, con carácter preferente, el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria establecido en la Ley general de estabilidad presupuestaria.

Asimismo, se atenderá a la situación económica de la Entidad, Organismo autónomo o sociedad mercantil local peticionarios, deducida al menos de los análisis y de la información contable a la que se hace referencia en el apartado 1 de este artículo, incluido el cálculo del remanente de tesorería, del estado de previsión de movimientos y situación de la deuda y, además, el plazo de amortización de la operación, a la futura rentabilidad económica de la inversión a realizar y a las demás condiciones de todo tipo que conlleve el crédito a concertar o a modificar.»

Una vez más debemos remitirnos a la argumentación realizada en la STC 134/2011. Como dijimos respecto al artículo 23.2 [STC 134/2011, FJ 14 b)]:

a) «es un supuesto en que... ha de atribuirse a la autoridad que tiene la responsabilidad del equilibrio económico la competencia para autorizar o no una operación de crédito que supone superar el techo normal de endeudamiento. Con lo que el acto de autorización puede significar en orden a prevenir las consecuencias dañosas que pudieran producirse para las entidades locales por un endeudamiento excesivo, destacan los aspectos que afectan al conjunto, y, desde esta estimativa, son invocables los títulos competenciales del art. 149.1.11 y 13» de la Constitución.

b) «el apartado 2 del art. 23 (en su conexión con el apartado 1 del precepto, no impugnado) no prejuzga la autoridad competente para otorgar la autorización de las operaciones de crédito, sino que tan sólo condiciona dicha autorización a que desaparezca la situación de desequilibrio presupuestario de acuerdo con lo previsto en el plan económico-financiero.»

16. Se plantea la impugnación del artículo 21 de la Ley 18/2001:

«Artículo 21. *Suministro de información.*

El Ministerio de Hacienda, a los efectos de la comprobación del cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, podrá recabar de las Entidades Locales la información que permita la medición del grado de realización del objetivo que a cada una corresponda alcanzar con arreglo a las normas del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales.»

Se alega en el recurso que el precepto vulnera las competencias autonómicas de tutela de las entidades locales. Sin embargo, la impugnación debe ser desestimada, pues el precepto no excluye la posibilidad de la Administración de la Comunidad Autónoma de recabar y obtener información concreta sobre la actividad de las entidades locales y además el reconocimiento de la capacidad del Ministerio de Hacienda para recabar información es coherente con el ejercicio de la competencia del Estado sobre política presupuestaria que como hemos afirmado forma parte esencial de la política económica general, cuya ordenación está atribuida al Estado por la Constitución (art. 149.1.13 CE).

17. Finalmente se impugna la disposición final cuarta, uno, inciso segundo de la Ley 18/2001 cuyo tenor es el siguiente:

«Disposición final cuarta. *Desarrollo normativo de la Ley.*

1. Se faculta al Gobierno de la Nación, en el ámbito de sus competencias, para que apruebe las normas reglamentarias previstas en la presente Ley. Asimismo, el Gobierno de la Nación podrá dictar las medidas necesarias para garantizar la efectiva implantación de los principios establecidos en esta Ley.»

Considera el recurrente que el juego de tal disposición final cuarta con la disposición final tercera cercena las competencias autonómicas al atribuir al Gobierno la facultad de dictar normas reglamentarias y otras medidas con un alcance indeterminado y con carácter básico. Procede, sin embargo, desestimar la impugnación, acogiendo en este punto la argumentación del Abogado del Estado, pues la verificación de una posible extralimitación competencial por parte del Gobierno habrá que verificarla cuando se dicten las disposiciones reglamentarias y de otra naturaleza necesarias para garantizar la efectiva implantación de los principios establecidos en la Ley 18/2001.

Procede, por tanto, la desestimación del recurso.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Desestimar el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra los arts. 3.2; 19 a 23; disposición adicional única; y la disposición final cuarta, inciso segundo del apartado 1, de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria; y contra los arts. 2; 3; 5, segundo inciso; 6.3 y 4; 8;9; y disposición adicional única, apartados uno, dos, tres y cuatro –en lo relativo a determinadas modificaciones introducidas en la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas– de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley general de estabilidad presupuestaria.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a trece de diciembre de dos mil once.–Pascual Sala Sánchez.–Eugení Gay Montalvo.–Javier Delgado Barrio.–Elisa Pérez Vera.–Ramón Rodríguez Arribas.–Manuel Aragón Reyes.–Pablo Pérez Tremps.–Francisco José Hernando Santiago.–Adela Asua Batarrita.–Luis Ignacio Ortega Álvarez.–Firmado y rubricado.