

## Suplemento

# TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**9000** *Pleno. Sentencia 120/2012, de 5 de junio de 2012. Recurso de inconstitucionalidad 1291-1999. Interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña con respecto al artículo 54 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales, en la redacción dada al mismo por la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. Competencias sobre régimen local, tutela financiera de las entidades locales, bases de ordenación del crédito y general de la economía y hacienda general: validez de las previsiones legales que atribuyen al Estado la potestad para autorizar tanto las operaciones de crédito a largo plazo que concierten los entes locales con entidades financieras no residentes en España, o que se realicen en moneda distinta de la nacional, como determinados escenarios de consolidación presupuestaria.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, 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, don Luis Ignacio Ortega Álvarez y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

### SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1291-1999, interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña, contra el art. 59.1 de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, respecto a la nueva redacción que da al primer párrafo del apartado 1 y al párrafo final del apartado 4 del art. 54 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales. Ha sido parte, formulando alegaciones, el Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Francisco José Hernando Santiago, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en la sede de este Tribunal el 25 de marzo de 1999, el Abogado de la Generalitat de Cataluña, actuando en representación y defensa de su Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el art. 59.1 de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, respecto a la nueva redacción que da al primer párrafo del apartado 1 y al párrafo final del apartado 4 del art. 54 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales («Boletín Oficial del Estado» núm. 313 de 1998, publicado el 31 de diciembre de ese año).

El Abogado de la Generalitat razona que la causa del recurso es de índole competencial, debido a la exclusión que en los citados preceptos se hace de las Comunidades Autónomas competentes en la materia de tutela financiera de los entes locales para otorgar la necesaria autorización de determinadas operaciones de endeudamiento, atribuyendo su ejercicio al Ministerio de Economía y Hacienda.

A fin de perfilar claramente el sentido de la presente impugnación y dejar claro que la Generalitat de Cataluña no pretende, en modo alguno, asumir el ejercicio de otras

competencias ejecutivas que puedan corresponder al Estado, se indica que no es objeto de recurso el apartado 5 del art. 54, al entender la parte recurrente que la autorización que en él se atribuye «en todo caso» al Ministerio de Economía y Hacienda en dos supuestos concretos (las operaciones que se formalicen en el exterior y las que se instrumenten mediante emisiones de deuda) constituye una autorización distinta y concurrente con la autorización regulada en el apartado 1 y, alternativamente, en el apartado 4. Se pretende —según se destaca en el escrito de recurso— que, como hasta ahora, ambas autorizaciones sigan resultando perfectamente compatibles, ya que la del apartado 5 responde al control que el Estado puede realizar por razones de política económica general, mientras que la del apartado 1 responde a la tutela financiera sobre los entes locales en orden a garantizar la solvencia de cada uno de ellos en concreto. Es sólo esta última la que se reclama, ya que debe corresponder siempre a los órganos de las Comunidades Autónomas que hayan asumido competencias en la materia de tutela financiera sobre los entes locales.

No obstante, y antes de entrar en el estudio del problema competencial que plantea la nueva redacción del art. 54.1 y 4 de la Ley reguladora de las haciendas locales (LHL), considera procedente el Abogado de la Generalitat efectuar dos consideraciones previas: la primera, relativa a la utilización de la Ley 50/1998, comúnmente denominada «ley de acompañamiento», para modificar la normativa básica y atribuir carácter básico a actos de ejecución; y, la segunda, referente al hecho de que el art. 54 LHL, en su versión original, ya fue en su momento objeto del recurso de inconstitucionalidad núm. 572-1989, acumulado a otros.

a) Por lo que a la primera de tales consideraciones se refiere, indica el Abogado de la Generalitat que la «ley de acompañamiento» constituye un tipo de norma peculiar pues, aunque tiene entidad propia, carece de objeto único y singular. Su identidad propia consiste, precisamente, en constituir un cuerpo heterogéneo de disposiciones, unidas formalmente por su tramitación y aprobación conjuntas y, materialmente, por su conexión instrumental con unos presupuestos también heterogéneos por definición.

El origen de este tipo de norma, que se remonta al año 1993 en el caso del legislador estatal, parece encontrarse en las limitaciones que la STC 76/1992, de 14 de mayo, entendió que la Constitución imponía al posible contenido de las leyes de presupuestos generales del Estado para cada año, en atención al especial procedimiento para su aprobación parlamentaria y a la función constitucional específica que cumplen (art. 134 CE), la cual no podía quedar desvirtuada por la inclusión de normas referentes a materias ajenas. Como consecuencia de esa interpretación jurisprudencial apareció una nueva realidad legal que, en principio, tenía como objetivo central e inicial trasladar a un texto legal diferente, de tramitación simultánea, los complementos jurídicos de los presupuestos anuales y de las directrices de política económica. La «ley de acompañamiento» es, pues, una ley ordinaria sin las limitaciones constitucionales de la Ley de presupuestos y sobre la que el legislador goza de una amplia libertad de configuración, aunque sometida a los mismos límites que el resto de las leyes ordinarias. Precisamente, esa gran libertad del legislador para configurar su contenido, unida a la tendencia creciente de los Gobiernos —que aprueban el correspondiente proyecto— por acumular en un único texto disposiciones variopintas bajo el amparo de una remota relación con los criterios de política económica, en ocasiones difícil de encontrar, ha comportado la paradoja de que, habiendo surgido para evitar la inseguridad jurídica de unas leyes de presupuestos con un contenido demasiado alejado del que constitucionalmente les es propio, las «leyes de acompañamiento» hayan devenido, a su vez, en un creciente peligro para la seguridad jurídica (art. 9.3 CE), redundando, cuando menos, en claro perjuicio de la conveniente sistematización normativa.

Así ocurre también, añade, cuando la citada técnica legislativa se utiliza reiteradamente para dictar y modificar normativa básica. En tal supuesto, la correcta articulación entre las bases y las normas para su desarrollo y aplicación vigentes en cada momento resulta seriamente comprometida, al tiempo que se dificultan las relaciones institucionales. Si, como tiene declarado este Tribunal en reiteradas ocasiones desde la

STC 69/1988, la exigencia de la forma legal para establecer las bases estatales en una materia responde a la necesidad de dotar a lo básico de las características de estabilidad y permanencia necesarias para que los legisladores autonómicos puedan ejercer sus competencias de desarrollo con las debidas garantías de certidumbre jurídica, se convendrá que tales leyes no son el vehículo idóneo para establecer la legislación básica y menos aún para modificarla repetidamente, ya que su uso mantiene el cierre del sistema en la ambigüedad permanente y, con palabras de la citada Sentencia, suponen «reconocer al Estado facultad para oponer sorpresivamente a las Comunidades Autónomas como norma básica, cualquier clase de precepto legal o reglamentario al margen de cuál sea su rango y estructura» (FJ 5).

Por tal motivo, concluye el Abogado de la Generalitat considerando que el uso de la «ley de acompañamiento» para modificar la normativa básica, con la consecuencia de excluir a las Comunidades Autónomas del ejercicio de unas competencias ejecutivas de autorización que estatutariamente le corresponden y que venían realizando, debe entenderse contrario a las debidas garantías inherentes al sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

b) Ya por lo que se refiere a la impugnación del art. 54.2 y 3 LHL en el anterior recurso de inconstitucionalidad núm. 572-1989, tramitado de forma acumulada con otros dos recursos y diversas cuestiones de inconstitucionalidad, observa el Abogado de la Generalitat que la causa que motivó su inclusión entre otros preceptos impugnados de dicha ley fue la de que, en su tenor literal omnicompreensivo no dejaba lugar al ejercicio de las competencias autonómicas para el desarrollo normativo de la propia norma, vaciando así el eventual contenido de las competencias autonómicas de normación. En cambio, la formulación del presente recurso obedece a que, en la reciente modificación del precepto, se invaden las competencias de nivel ejecutivo relativas a la tutela financiera de los entes locales, pues el Estado se reserva en determinados supuestos la concesión de unas autorizaciones que en la anterior regulación quedaban bajo la competencia autonómica en aquellas Comunidades Autónomas que habían asumido tales competencias en la materia.

Sentado lo anterior, el Abogado de la Generalitat pasa a estudiar la nueva redacción del art. 54.1 LHL, destacando la estrecha relación que guardan los dos apartados del mismo que han sido impugnados. El párrafo primero del actual art. 54.1 establece:

«No se podrán concertar nuevas operaciones de crédito a largo plazo, incluyendo las operaciones que modifiquen las condiciones contractuales o añadan garantías adicionales con o sin intermediación de terceros, ni conceder avales, ni sustituir operaciones de crédito concertadas con anterioridad por parte de las Entidades Locales, sus Organismos autónomos y sociedades mercantiles de capital íntegramente local sin previa autorización de los órganos competentes del Ministerio de Economía y Hacienda o, en el caso de operaciones realizadas con entidades financieras residentes en España en moneda nacional o equivalente, de la Comunidad Autónoma a que la Entidad local pertenezca que tenga atribuida en su Estatuto competencia en la materia, cuando de los estados financieros que reflejen la liquidación de los Presupuestos, los resultados corrientes y los resultados de la actividad ordinaria del último ejercicio, se deduzca un ahorro neto negativo.»

Indica el Abogado de la Generalitat, como primera consideración global que, a través del inciso concreto de dicho párrafo que es objeto de impugnación por vulnerar el orden competencial, el legislador estatal establece la necesidad de una autorización previa para que las entidades locales puedan concertar nuevas operaciones de crédito a largo plazo, conceder avales y sustituir operaciones de crédito anteriores, cuando el resultado financiero del último ejercicio refleje un ahorro neto negativo. Los seis párrafos restantes del art. 54.1 se destinan a precisar el cálculo de ahorro neto de las entidades locales y a exigir la presentación de un plan de saneamiento financiero a realizar en tres años como máximo, junto con la solicitud de autorización.

Nada objeta el Abogado de la Generalitat a la regulación material que dispone la exigencia de previa autorización y del plan de saneamiento que debe acompañarla, para que los entes locales puedan endeudarse cuando su situación financiera sea deficitaria, en ejercicio de la competencia estatal sobre las bases del régimen local (art. 149.1.18 y 11 CE). Añade que desde la temprana STC 4/1981, este Tribunal consideró compatible con la autonomía municipal la fijación de unos límites al endeudamiento de los entes locales y el que las operaciones, cuando se superen esos límites, se sometan a autorización [FJ 15 f)]. Por el contrario, no se muestra de acuerdo con los nuevos criterios que, a manera de puntos de conexión, se usan para determinar a quién corresponde otorgar la citada autorización. Así, se asigna en principio la competencia para autorizar las correspondientes operaciones al Ministerio de Economía y Hacienda o a la Comunidad Autónoma a la que la entidad local pertenezca si tiene atribuida competencia en la materia —lo mismo que ocurría en el anterior art. 54.2— pero se viene a añadir la importante precisión de que la autorización autonómica sólo puede producirse en el caso de operaciones realizadas con entidades financieras residentes en España y en moneda nacional o equivalente. De este modo, las autorizaciones que hasta ahora debían obtenerse «en general» y correspondía conceder al Estado o a las Comunidades Autónomas con competencias en la materia, pasan a ser concedidas sólo por el Estado cuando se refieren a operaciones realizadas con entidades de crédito no residentes en España —aunque sean nacionales de la Unión Europea y se instrumenten en euros— y cuando se utilice una moneda que no sea el euro (o en su momento la peseta), aunque se realicen con entidades residentes en España. En estos dos supuestos, por razón de la localización de la entidad y de la moneda usada, se excluye la intervención ejecutiva de las Comunidades Autónomas competentes.

Señala a continuación el Abogado de la Generalitat que los dos supuestos indicados vienen a coincidir, sustancialmente, con las operaciones que, según se dispone en el apartado 5 a) del mismo art. 54, requieren «en todo caso» la autorización del Ministerio de Economía y Hacienda: «Las que se formalicen en el exterior o con entidades financieras no residentes en España, cualquiera que sea la divisa que sirva de determinación del capital de la operación proyectada...». Recuerda que el apartado 5 no es objeto de impugnación, pues —a semejanza del art. 54.1 de la ley en su redacción original— se refiere a una autorización, estatal en todo caso, de operaciones exteriores, lo que en sí mismo no excluye la concurrencia de la otra autorización —la establecida con carácter general en el anterior art. 54.2 y que ha pasado al art. 54.1— a otorgar por las Comunidades Autónomas en el caso de ostentar competencias sobre tutela financiera local. No obstante, el legislador traslada los criterios del art. 54.5 a) que justifican la exigencia de autorización ministerial de determinadas operaciones de crédito, al art. 54.1 para utilizarlos como criterios dirimientes del reparto competencial en cuanto a la titularidad de la autorización prevista en este punto, otorgando así a los órganos de la Administración estatal una función ejecutiva que no les corresponde realizar en el caso de que las Comunidades Autónomas hayan asumido las competencias en la materia. Reitera el Abogado de la Generalitat que las autorizaciones del art. 54.1 y 5 son concurrentes pero distintas, al responder a diferentes objetivos de control a los a los que se hará referencia a continuación. Si no fuera así, se pregunta, ¿qué sentido puede tener que el legislador disponga en el mismo artículo de la Ley de haciendas locales la necesidad de obtener dos autorizaciones del Ministerio de Economía y Hacienda?

Procede a continuación el escrito de recurso a analizar el tema del control financiero de los entes locales, comenzando por la competencia de tutela financiera. A este respecto, se indica que la Generalitat de Cataluña, en virtud de lo dispuesto en el art. 48.1 de su Estatuto de Autonomía (EAC) de 1979, ha asumido la competencia de tutela financiera de los entes locales radicados en Cataluña, respetando la autonomía que les reconocen los arts. 140 y 142 CE y de acuerdo con el art. 9.8 EAC 1979 en relación con el art. 149.1.18 CE. La Ley 8/1987, de 15 de abril, municipal y de régimen local de Cataluña, prescribe que la Generalitat ha de regular las finanzas de los entes locales de Cataluña en el marco que establece la legislación básica del Estado (art. 178) y que le corresponde, de acuerdo

con el art. 48.1 EAC 1979, ejercer las funciones de tutela financiera sobre aquéllos según lo que determina la legislación reguladora de las finanzas locales (art. 179). A su vez, el art. 181 d) dispone que la legislación sobre finanzas locales de Cataluña ha de regular «el crédito local, la coordinación de éste con las operaciones de la Generalitat y, a través de ésta, con la política de endeudamiento general del Estado». La razón de establecer una tutela administrativa es la necesidad de conseguir una cierta adecuación de los actos del ente tutelado a un determinado sector de interés público más general, que es precisamente el que el sujeto tutelador tiene encomendado. Como la noción de tutela es sinónima a la de control, y éste implica un juicio de conformidad con ciertas reglas, ha de concluirse que las autorizaciones, como técnica de control tutelar, suponen la preexistencia de unas pautas que enmarquen la discrecionalidad de dicho juicio y que sometan el acto de ejecución del control a una razón que excluye la arbitrariedad. Será, pues, el concreto interés más general, a cuya defensa se orientan las medidas de control, el que permitirá, en cada caso, justificar la intervención de un determinado sujeto tutelante en el ámbito de su respectiva competencia.

Pasa a continuación el Abogado de la Generalitat a analizar la constitucionalidad de la duplicidad de autorizaciones. Refiere a este respecto los precedentes de la normativa ahora analizada que se encontraban ya en la normativa preconstitucional. Así, la base 34.2 de la Ley 41/1975, de 19 de noviembre, había previsto que los avales y, en general, las operaciones de crédito de los entes locales estuvieran sometidos a un régimen de limitación y autorización. En el Real Decreto 3250/1976, dictado para el desarrollo de aquélla, se dispuso que las entidades locales no precisaban autorización para concertar préstamos en determinados supuestos, siempre que las operaciones no excedieran del porcentaje que periódicamente fijara el Gobierno (art. 163.1). En cuanto al resto, sí que necesitaban autorización previa del Ministerio, la cual sería discrecional (art. 163.3 y 4; y art. 169). Habiéndose suscitado dos controversias entre el Estado y la Generalitat de Cataluña sobre a quién correspondía, de acuerdo con el nuevo orden de reparto competencial, otorgar las autorizaciones previstas en el Real Decreto 3250/1976, este Tribunal se pronunció en las SSTC 56/1983 y 57/1983, ambas de 28 de junio; citando también las posteriores SSTC 179/1985, 187/1988 y 96/1990, entre otras. Del examen de esta jurisprudencia concluye el Abogado de la Generalitat que en materia de control del endeudamiento local es perfectamente posible la concurrencia de funciones ejecutivas realizadas por los órganos estatales, cuando resulten indispensables, junto a otras realizadas por las instancias autonómicas competentes, ya que responden a objetivos distintos. La actuación estatal debe orientarse al control del crédito y de la deuda en su conjunto, mientras que el control de las Comunidades Autónomas competentes en tutela financiera de las entidades locales se dirige a asegurar la solvencia de cada entidad en los supuestos y bajo los parámetros establecidos por la normativa básica estatal.

Ya respecto al control financiero en la normativa básica anterior, indica el Abogado de la Generalitat que, en adecuada aplicación del correcto entendimiento del orden competencial, el art. 424 del texto refundido en materia de régimen local, aprobado por el Real Decreto Legislativo 781/1996, de 18 de abril, recogió la norma que permitía al Gobierno estatal fijar periódicamente un porcentaje de la carga financiera anual de los entes locales a partir del cual, para las operaciones que lo excedían, debía solicitarse autorización. En dicho art. 424.4 se indicaba que la autorización correspondía al Ministerio, si bien se añadía: «salvo que la Comunidad Autónoma respectiva tenga atribuida en su Estatuto la tutela financiera de las entidades locales, en cuyo caso corresponderá a la misma». Por tanto, la legislación básica estatal respetaba la citada competencia autonómica a nivel ejecutivo. La Ley de haciendas locales, norma básica que sustituyó los artículos correspondientes del texto refundido anterior, siguió el mismo criterio. Según el art. 50, las entidades locales podían acudir al crédito público y privado, a medio y largo plazo, en cualquiera de sus formas. El art. 54.1 establecía que las operaciones de crédito a formalizar en el exterior y las que se instrumentasen mediante emisiones de deuda o cualquier otra clase de apelación al crédito público precisarían, en todo caso, de la autorización del Ministerio de Economía y Hacienda. Y el mismo art. 54,

en su apartado 2, sometía la concertación de créditos y avales, en general, a la autorización del citado Ministerio, salvo que la Comunidad Autónoma a la que la entidad local perteneciese tuviese atribuida en su Estatuto competencia sobre la materia, en cuyo caso correspondería a la misma.

La duplicidad de autorizaciones sólo se explica por su distinta finalidad. En un caso se trata de una medida de política económica general referida al control del endeudamiento en el exterior o de las emisiones de deuda en su conjunto, mientras que en el otro se trata de una medida para garantizar la solvencia de la entidad local concretamente afectada.

La introducción, en el párrafo primero del art. 54.1, del inciso que limita la actuación de las instancias autonómicas competentes para tutelar la solvencia de las entidades locales al caso de operaciones realizadas con entidades financieras residentes en España en moneda nacional o equivalente, ha venido a alterar, injustificadamente, una pacífica situación en detrimento del orden competencial. En efecto, no cabe aceptar la traslación de los elementos que pueden justificar el control estatal previsto en el apartado 5 a las autorizaciones reguladas en los apartados 1 y 4, de manera que se cree confusión entre ambas autorizaciones y el Estado asuma el otorgamiento de todas ellas. Por lo mismo, la asignación de las autorizaciones que suponen ejercicio de la tutela financiera sobre los entes locales no puede repartirse entre el Estado y las Comunidades Autónomas competentes en razón de la presencia de unos elementos circunstanciales —como son el que la entidad de crédito que interviene tenga residencia en España o la moneda utilizada en la transacción—, sino que debe hacerse respetando el orden competencial establecido en el bloque de la constitucionalidad. Sin duda, aquellos elementos podrán ser tenidos en cuenta por el Estado al dictar la normativa básica que regirá el control en los distintos supuestos, pero su existencia no puede servir para excluir en esos casos la actuación autonómica tutelar. Hace notar, además, el Abogado de la Generalitat, que nada se dice sobre la cuantía de la operación, que es un elemento de obvia importancia para poder determinar la eventual incidencia de la operación en la política crediticia, monetaria y económica general del Estado.

Pasa a continuación el Abogado de la Generalitat a efectuar una última consideración en cuanto a la improcedencia de la fórmula usada por el legislador para referirse a los casos en que las Comunidades Autónomas competentes pueden otorgar las autorizaciones previstas en el art. 54.1 en razón de la residencia «en España» de las entidades de crédito. Así, de acuerdo con las Directivas comunitarias núms. 73/183/CEE, 77/780/CEE y 89/46/CEE, y con la Ley 3/1994, de 14 de abril, de adaptación de la legislación española a la segunda directiva de coordinación bancaria, cabe entender que las sucursales y las filiales de las entidades de crédito nacionales de un país miembro de la Unión Europea tienen, en el ámbito territorial de los otros países miembros, la consideración de residentes. Afirma que no es éste el lugar para tratar la cuestión de hasta qué punto la diferencia de trato a las entidades de crédito en razón de si tienen residencia «en España», contenida en el párrafo primero del art. 54.1, resulta compatible con la normativa europea sobre libre prestación de servicios. Ahora bien, lo que se quiere poner de manifiesto es la disparidad de criterios seguidos por el legislador de la Ley 50/1998, en relación con otra ley de carácter orgánico y aprobada sólo trece días antes. Se trata de la Ley Orgánica 10/1998, de 17 de diciembre, complementaria de la Ley sobre introducción del euro, en cuyo art. 1 se añade un nuevo párrafo al apartado tres del art. 14 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas, con la siguiente redacción:

«Con relación a lo que se prevé en el párrafo anterior, no se considerarán financiación, 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 Monetaria Europea.»

En opinión del Abogado de la Generalitat, la semejanza entre ambos casos es evidente, ya que en los dos se viene a definir, a efectos de la preceptiva autorización, el carácter interior o exterior de determinadas operaciones financieras. Pues bien, mientras

que en la Ley 50/1998 el factor de la residencia se refiere a España —y se considera como exteriores a las entidades no residentes en España, aunque sean nacionales de un país de la Unión Europea—, en la Ley Orgánica 10/1998 se otorga un mismo trato a todas las operaciones que se concierten en el espacio territorial de la Unión Monetaria Europea.

Concluye el Abogado de la Generalitat su argumentación sobre la inconstitucionalidad del inciso recurrido del art. 54.1 LHL afirmando que el mismo introduce un parámetro sobre la residencia de las entidades que, además de resultar desconcertante, no es tampoco válido para excluir la competencia autonómica de tutela financiera de los entes locales y atribuirla al Estado. La solvencia de las entidades locales no depende de la residencia de la entidad con la que pretenden concertar un crédito. Por todo ello, dicho inciso debe ser declarado inconstitucional sin perjuicio de que, a través de la autorización ministerial prevista en el art. 54.5 a), se controlen las operaciones que se formalicen en el exterior o con entidades financieras no residentes en España, en cualquier divisa.

Dedica a continuación el Abogado de la Generalitat de Cataluña el último apartado de su escrito de recurso al nuevo art. 54.4 LHL, cuyo tenor íntegro es el siguiente:

«No obstante lo previsto en los apartados 1 y 2 anteriores, las Entidades Locales de más de 200.000 habitantes podrán optar por sustituir las autorizaciones en ellos preceptuadas por la presentación de un Escenario de Consolidación Presupuestaria, para su aprobación por el órgano competente.

El escenario de consolidación presupuestaria contendrá el compromiso por parte de la Entidad local, aprobado por su Pleno, del límite máximo del déficit no financiero, e importe máximo del endeudamiento para cada uno de los tres ejercicios siguientes.

El órgano competente para aprobar el escenario de consolidación presupuestaria, será aquél a quien corresponde la autorización de las operaciones de endeudamiento, previo informe del Ministerio de Economía y Hacienda en el caso de que la competencia sea de la Comunidad Autónoma. En el caso de que el Escenario de Consolidación Presupuestaria contenga alguna operación de las enumeradas en el apartado 5 de este artículo, la autorización corresponderá al Ministerio de Economía y Hacienda, previo informe, en su caso, de la Comunidad Autónoma con competencia en la materia.»

El inciso del precepto concretamente impugnado, que se destaca en cursiva, contiene una referencia al apartado quinto del art. 54 que hace conveniente reproducir su contenido, aunque no sea objeto de impugnación:

«En todo caso precisarán de la autorización del Ministerio de Economía y Hacienda las operaciones de crédito a corto y largo plazo, la concesión de avales, y las demás operaciones que modifiquen las condiciones contractuales o añadan garantías adicionales, con o sin intermediación de terceros, en los siguientes casos:

a) Las que se formalicen en el exterior o con entidades financieras no residentes en España, cualquiera que sea la divisa que sirva de determinación del capital de la operación proyectada, incluidas las cesiones a entidades financieras no residentes de las participaciones, que ostenten entidades residentes, en créditos otorgados a las Entidades Locales, organismos autónomos y sociedades mercantiles de capital íntegramente local.

b) Las que se instrumenten mediante emisiones de deuda o cualquier otra forma de apelación al crédito público, sin perjuicio de lo previsto en la Ley 24/1988, de 28 de julio, del mercado de valores.»

Del análisis del apartado 4 deduce el Abogado de la Generalitat la regulación de un sistema de control financiero sobre el endeudamiento de las entidades locales alternativo al establecido en el apartado 1, aceptándose, de este modo, la posibilidad de que las entidades obligadas a solicitar la autorización prevista en el art. 54.1 opten, en su lugar, por presentar un escenario de consolidación presupuestaria que deberá ser aprobado por el órgano competente. En consecuencia, la controversia sobre cuál es el órgano competente para otorgar la autorización del art. 54.1, párrafo primero, queda trasladada en el párrafo final del art. 54.4 a determinar cuál es el órgano competente para aprobar el escenario de consolidación presupuestaria que, a elección de la entidad local afectada,

puede sustituir aquella autorización. En ambos casos, los términos en que está efectuada la asignación competencial en la ley resultan muy semejantes. Por lo mismo, el Abogado de la Generalitat se remite a lo ya indicado anteriormente en relación con dicha cuestión competencial al resultar de total aplicación también respecto de este art. 54.4.

Destaca seguidamente éste que las operaciones enumeradas en el nuevo art. 54.5 son prácticamente las mismas que en el art. 54.1 en su redacción anterior, correspondiendo su autorización «en todo caso» al entonces Ministerio de Economía y Hacienda. Nada objeto en este punto, si bien precisa que estas autorizaciones ministeriales no pueden ser actos directos de tutela o control sobre los entes locales —al menos en las Comunidades Autónomas que han asumido competencias en la materia— sino medidas ejecutivas de ordenación económica, crediticia, monetaria o, incluso, hacendística, establecidas para hacer posible la conexión de los intereses locales con los generales del Estado, de modo que el control ejecutivo estatal debe limitarse a los ámbitos de su competencia exclusiva y a la medida de lo indispensable. Por otra parte, el que las operaciones de crédito se formalicen con el exterior o mediante emisiones de deuda pública puede justificar un control del Estado por razones de política económica general. En cambio, la presencia de ambos elementos en los proyectos de endeudamiento local en nada influye sobre la tutela financiera que debe ejercerse en general sobre cualquier operación crediticia, pues en este caso lo que se trata de controlar es la solvencia de la entidad y no las fuentes de financiación, tratándose de controles distintos.

La aprobación del escenario de consolidación presupuestaria a que se refiere el art. 54.4 responde —según prosigue el Abogado de la Generalitat— a la competencia de tutela financiera sobre los entes locales. El legislador sustrae esta competencia ejecutiva a las Comunidades Autónomas competentes cuando se incluya una operación crediticia formalizada en el exterior o con entidades financieras no residentes en España —cualquiera que sea la moneda utilizada— o una operación de deuda o cualquier otra forma de apelación al crédito público. En estos supuestos a que se refiere el inciso señalado, las Comunidades Autónomas ven limitada su competencia ejecutiva a la presentación de un informe previo al órgano estatal. Aun aceptando que informar previamente a quien ha de aprobar el escenario de consolidación presupuestaria puede ser una forma indirecta de tutela, cuya trascendencia es muy menor si se trata de un informe no vinculante, el caso es que la competencia concreta que está en juego y que aquí se reclama es la de dictar el acto de aprobación y no el informe previo. Así, para ser acorde con el orden competencial el sistema debería operar a la inversa, esto es, atribuirse la aprobación a las Comunidades Autónomas competentes previo informe del Ministerio de Economía, que podría ser vinculante en el caso de contener alguna operación de las enumeradas en el apartado 5 por lo que a ellas se refiere.

Conforme a lo expuesto, concluye el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Generalitat de Cataluña solicitando la declaración de inconstitucionalidad, y consecuente nulidad, de los incisos reseñados de los arts. 54.1 y 4 LHL, en la redacción por el art. 59.1 de la Ley 50/1998, por vulnerar el orden competencial constitucional y estatutariamente establecido.

2. Por providencia de 13 de abril de 1999, la Sección Tercera acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad y dar traslado de la demanda y de los documentos presentados, de conformidad con lo dispuesto en el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimasen convenientes. Igualmente, la Sección acordó publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado», lo que tuvo lugar en su ejemplar de 21 de abril de 1999 (núm. 95 de ese año).

3. Por escrito registrado el 29 de abril de 1999, el Presidente en funciones del Congreso de los Diputados comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara de no personarse en el procedimiento ni formular alegaciones. Por su parte, la Presidencia del



Senado, mediante escrito presentado el 5 de mayo siguiente, comunicó igualmente el acuerdo de la Mesa de dicha Cámara sobre su personación en el procedimiento y ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

4. El 7 de mayo de 1999 presentó su escrito de alegaciones el Abogado del Estado. Comienza formulando una serie de consideraciones sobre el régimen constitucional de reparto de competencias en materia de endeudamiento de las entidades locales. En este sentido, indica que la descripción que se hace en la demanda del reparto de competencias en la materia no supone un fiel reflejo de lo previsto en el bloque de constitucionalidad y en la doctrina de este Tribunal. Así, la materia objeto de recurso es compleja desde el punto de vista competencial, por estar compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas, pero debe tenerse en cuenta desde el primer momento que su configuración no se limita a lo previsto para el régimen local en los arts. 148.1.2 y 149.1.18 CE, y en los Estatutos de Autonomía. El que se trate del endeudamiento de las entidades locales hace que las decisiones sobre ese ámbito se proyecten sobre otros títulos, no menos importantes, que están atribuidos al Estado, como son los previstos en el art. 149.1.11, 13 y 14 CE. En efecto, en contra de lo afirmado en el recurso, el Estado no sólo ostenta competencias básicas en la materia, sino que también, por la atribución de los títulos antes citados, goza de competencias normativas completas y competencias ejecutivas en relación con el endeudamiento de las entidades locales. Ya en la redacción originaria de la Ley de haciendas locales se puso de manifiesto que la misma se dictaba al amparo del art. 149.1.18 CE, «sin perjuicio de las competencias exclusivas que le corresponden al Estado en virtud de lo dispuesto en el art. 149.1.14 de la Constitución» (art. 1). Posteriormente, este Tribunal reconoció como títulos habilitadores de la competencia estatal en materia de endeudamiento local los previstos en el art. 149.1.11 y 13 CE, entre otras, en la STC 57/1983.

Resume el Abogado del Estado esta primera parte de sus alegaciones afirmando que la doctrina que realmente se contiene en la STC 57/1983 es la de que cuando se trata de autorizar determinadas operaciones de crédito de las entidades locales, caracterizadas por tener un peso específico en el equilibrio económico general o en la política crediticia, prevalecen los títulos estatales sobre las bases del crédito y la política económica general sobre el título autonómico de tutela financiera de las entidades locales. De modo que estos títulos estatales prevalentes se extienden a los actos ejecutivos de autorización porque requieren un tratamiento unitario que dependerá de la política económica general y de la política crediticia.

En segundo lugar, el escrito de alegaciones aborda la imputación de inconstitucionalidad que se hace a los preceptos impugnados. A este respecto, comienza afirmando el Abogado del Estado que, al igual que en el caso enjuiciado en la STC 57/1983, la parte recurrente funda la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados en que suponen la atribución al Estado de una competencia ejecutiva que no puede ampararse en el título del art. 149.1.18 CE y que le corresponde a la Generalitat, en virtud de lo previsto en el art. 48.1 EAC 1979. Sin embargo, a juicio de aquél, esta impugnación competencial se enmarca en un régimen en el que no se puede afirmar que la totalidad de la competencia ejecutiva se ha adjudicado al Estado, distinguiendo en realidad la nueva redacción del art. 54 LHL los supuestos de no autorización, de autorización autonómica y de autorización estatal, y reservando concretamente a la autorización del Ministerio de Economía y Hacienda los siguientes casos:

(i) Operaciones de crédito con entidades financieras no residentes en España cuando de los estados financieros que reflejen la liquidación de los presupuestos, los resultados corrientes y los resultados de la actividad ordinaria del último ejercicio, se deduzca un ahorro negativo neto (art. 54.1).

(ii) Operaciones con entidades financieras no residentes en España cuando el volumen total del capital vivo de las operaciones de crédito vigentes a corto y largo plazo exceda del 110 por 100 de los ingresos corrientes liquidados o devengados en el ejercicio inmediatamente anterior o, en su defecto, en el precedente a este último cuando el

cómputo haya de realizarse en el primer semestre del año y no se haya liquidado el presupuesto correspondiente a aquél, según las cifras deducidas de los estados contables consolidados que integran los presupuestos generales de la corporación.

(iii) Operaciones de crédito que se formalicen en el exterior o con entidades financieras no residentes en España (art. 54.5).

(iv) Operaciones de crédito que se instrumenten mediante emisiones de deuda o cualquier otra forma de apelación al crédito público (art. 54.5).

(v) Escenarios de consolidación presupuestaria que contengan alguna de las dos anteriores operaciones (art. 54.4).

Sorprendentemente, indica el Abogado del Estado, la parte recurrente sólo impugna la competencia estatal en relación con los supuestos descritos en primer y último lugar, sin incluir los supuestos del art. 54.5 que normalmente incluirán las operaciones referidas en el art. 54.1 y 4. Sin embargo, todos estos supuestos sometidos a autorización estatal tienen componentes que hacen a las operaciones de crédito a las que se refieren de especial trascendencia para la política crediticia o para el equilibrio económico general, haciendo que prevalezca esa incidencia sobre la que tienen en relación con el funcionamiento financiero de la propia entidad local. Se trata de un supuesto similar al enjuiciado en la tantas veces citada STC 57/1983, aunque en este caso los elementos calificadores consisten en que se produce un ahorro neto negativo o el capital excede del 110 por 100 de los ingresos o se firman en el extranjero o con entidades de crédito no residentes en España, o se formalizan con deuda pública u otro tipo de crédito público.

En este punto destaca el Abogado del Estado que en ningún momento del recurso la parte recurrente justifica por qué en los casos que impugna se vulnera su competencia y por qué en los demás no. No es aceptable —prosigue— la diferenciación que se hace entre el apartado 1 y 5 del art. 54, pues en el primer supuesto se hace referencia a que el ahorro neto sea negativo, lo que incide claramente en la política crediticia y en la política de disminución del déficit público, cuyo control corresponde al Estado y, a mayor abundamiento, incluye también el requisito de que la entidad de crédito no tenga residencia en España de manera totalmente coherente y sistemática con el núm. 5, que se refiere a ello en su primer apartado. Por lo tanto, en todos los casos la concesión de la autorización estatal no dependerá del grado de endeudamiento y solvencia de la entidad local, sino de la incidencia que tiene la operación en la actividad económica general y en la política crediticia. La parte recurrente lo acepta en relación con las operaciones con entidades no residentes en España o mediante deuda pública (por lo que no recurre el núm. 5 del art. 54), así como cuando se excede de un 110 por 100 de los ingresos corrientes (tampoco recurre el núm. 2 del art. 54), pero debe admitirse también cuando la operación produce un ahorro negativo neto y es con una entidad no residente en España o cuando las operaciones admitidas del art. 54.5 se dan en los escenarios de consolidación presupuestaria, porque el motivo es el mismo. Tampoco le parece acertado decir que la nueva redacción del art. 54 priva a la Generalitat de competencias que tenía antes, porque en su redacción anterior se reservaba al Estado la autorización en los casos de operaciones de crédito a formalizar con el exterior y las que se instrumentasen mediante emisiones de deuda o cualquier otra apelación al crédito público. En el primer caso, se encuentra el supuesto del actual art. 54.1, pues la competencia estatal sólo se reserva cuando la entidad no tiene residencia en España y se formaliza en moneda extranjera. En cuanto a los escenarios de consolidación presupuestaria, al referirse exclusivamente a los supuestos que incluyan las operaciones del art. 54.5, hay que entender que también antes estaban sujetas a autorización estatal por la previsión del anterior apartado 1, que no hacía ninguna especificación. Precisamente, lo que hace la nueva redacción es especificar más los casos en que el endeudamiento local afecta a las políticas de crédito y a la economía general.

En cuanto a la pretendida compatibilidad de la autorización autonómica y estatal, el Abogado del Estado manifiesta serias dudas de que pueda deducirse de la doctrina de la STC 57/1983, pues en ella se afirma y reitera que la ordenación del crédito y la economía en su conjunto es «otro aspecto más capital» y sobre todo, por la conclusión a la que se

llega en el fundamento jurídico 6 cuando se afirma: «Los títulos prevalentes serían entonces el competencial en materia de crédito y de actividad económica». Todo ello le lleva a afirmar que en esta Sentencia se está declarando la prevalencia de la competencia estatal y, por lo tanto, la imposibilidad de que la Comunidad Autónoma actúe simultáneamente sobre el mismo objeto. La referencia a la STC 187/1988 resulta improcedente, pues se refiere a la actuación fiscalizadora del Tribunal de Cuentas y su compatibilidad con la de la Sindicatura de Cuentas, en cuanto que órganos de naturaleza especial por no depender de las Administraciones correspondientes, estatal o autonómica, sino de los órganos legislativos. En cualquier caso, es imposible en este procedimiento hacer un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de la pretendida compatibilidad, porque ello requeriría el enjuiciamiento constitucional de la norma autonómica que regule ese régimen de autorización, supuesto que no se da en este caso, ya que el objeto del recurso es otro y ni siquiera la parte recurrente ha invocado sus normas para justificar la improcedencia de la pretendida compatibilidad impedida por la norma estatal.

Concluye el Abogado del Estado esta segunda parte de su escrito afirmando que si se valoran constitucionalmente de manera adecuada, es decir, teniendo en cuenta la doctrina de este Tribunal los títulos competenciales atribuidos al Estado en esta materia, especialmente los contenidos en el art. 149.1.11, 13 y 14 CE, resulta claro que el legislador estatal tiene competencia para determinar los supuestos de endeudamiento local que puedan incidir en la actividad económica general y en la ordenación del crédito, y proyectar esta competencia a los actos ejecutivos que consisten en otorgar, la autorización correspondiente, por requerir tal actuación ejecutiva un tratamiento uniforme basado precisamente en la determinación y ejecución de las políticas sobre el crédito y la economía general.

La última parte del escrito de alegaciones del Abogado del Estado se dedica a examinar la cuestión relativa a la utilización de la Ley 50/1998 para dar nueva redacción al art. 54 LHL. A este respecto, comienza indicando que la alegación que hace la parte recurrente no parece que pueda ser entendida como uno de los motivos de la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados, sino como una simple crítica doctrinal al legislador estatal, porque no se cita precepto constitucional alguno que se considere vulnerado y porque tal alegación, si se entendiese dirigida a la declaración de inconstitucionalidad, se proyectaría sobre la totalidad del precepto que contiene la ley de medidas y no sólo sobre los párrafos a que se refiere el suplico de escrito de demanda.

En cualquier caso, según aquél, la alegación no podría prosperar por distintas razones. La primera, ya anticipada, es que no existe ningún precepto constitucional que impida o limite la libertad del legislador estatal para regular la normativa básica mediante el instrumento normativo que considere oportuno. La segunda, porque la materia regulada no sólo supone el ejercicio de una competencia normativa básica, pues, como ya se ha dicho, también supone desarrollar otros títulos que no amparan competencias básicas, como son los previstos en el art. 149.1.13 y 14 CE, en cuanto se refieren a la coordinación de la planificación general de la actividad económica y a la hacienda general y deuda del Estado. La tercera, porque, lejos de suponer la nueva redacción un perjuicio en el ejercicio de una competencia para la Comunidad Autónoma recurrente, el cambio, que consiste en una especificación técnica de los supuestos en que el endeudamiento local debe ser autorizado por el Estado, está basado en los mismos criterios fundamentales que inspiran la redacción anterior, lo que supone que la incidencia real es mínima. En realidad, el tema se enmarca en la forma en que el legislador puede modificar sus propias normas, es decir, en un problema de técnica legislativa, habiendo afirmado este Tribunal al respecto que su alegación no puede llevar a un juicio de inconstitucionalidad, al no ser materia de revisión en esta sede (STC 341/1993, de 18 de noviembre, FJ 2).

Por todo ello, concluye su escrito de alegaciones el Abogado del Estado solicitando de este Tribunal que en su día dicte Sentencia por la que se declare la constitucionalidad de los preceptos impugnados.

5. Habiendo aducido la Generalitat de Cataluña que en el entonces Presidente de este Tribunal —Excmo. Sr. don Manuel Jiménez de Parga— concurrían las causas de

recusación séptima y novena del art. 219 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, el Pleno acordó declarar extinguido el incidente correspondiente a la primera causa (ATC 193/2003, de 12 de junio) y no admitir a trámite el de la segunda (ATC 194/2003, de 12 de junio).

6. Por providencia de 5 de junio de 2012, se señaló para la deliberación y fallo de la presente Sentencia el mismo día.

## II. Fundamentos jurídicos

1. Interpone el Gobierno de la Generalitat de Cataluña el presente recurso de inconstitucionalidad contra el art. 59.1 de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, que dio nueva redacción al primer párrafo del apartado 1 y al párrafo final del apartado 4 del art. 54 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales (en adelante, LHL).

La nueva redacción de tales párrafos atribuye al Estado la competencia para autorizar operaciones de crédito a largo plazo de los entes locales que se concierten con entidades financieras residentes fuera de España o si, aun residiendo en España, se realizan en moneda distinta de la nacional o equivalente; así como para autorizar los denominados «escenarios de consolidación presupuestaria» que contengan alguna de las operaciones de crédito contempladas en el entonces apartado 5 del mismo art. 54 LHL.

El Gobierno de la Generalitat de Cataluña comparte la necesidad de que tales operaciones precisen de autorización, pero reclama para sí la competencia para otorgarlas, en atención a que el art. 48.1 de su Estatuto de Autonomía de 1979 (y actualmente el art. 218.5 del Estatuto de Autonomía de Cataluña: EAC 2006) le atribuyó la tutela financiera sobre los entes locales, en el marco de respeto a la autonomía que a los mismos reconoce la Constitución.

Por el contrario, el Abogado del Estado considera que el endeudamiento de las entidades locales atañe no sólo a la competencia autonómica sobre régimen local ex art. 148.1.2 CE y, consecuentemente, a la competencia básica estatal del art. 149.1.18 CE, sino también a otros títulos competenciales, no menos importantes, atribuidos al Estado, como son los del art. 149.1.11 (bases de la ordenación del crédito), 13 (bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica) y 14 (hacienda general) CE; títulos éstos que suponen la atribución al Estado de competencias normativas y ejecutivas en relación con el endeudamiento de las entidades locales.

2. Una vez señalada la posición de las partes, antes de abordar el examen de la pretensión de inconstitucionalidad es preciso comprobar la subsistencia de su objeto y delimitar el parámetro al que habremos de acomodar nuestro pronunciamiento.

a) En efecto, en primer lugar, es necesario disipar cualquier duda acerca de la pervivencia del proceso, como consecuencia de que la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, ha sido derogada por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, que aprueba el texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales, el cual incorpora la reforma introducida por la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, cuyo art. 64.3 dio nueva redacción al apartado 1 del art. 54 LHL.

A tal fin hemos de tener presente nuestra reiterada doctrina según la cual en el ámbito del recurso de inconstitucionalidad, recurso abstracto y orientado a la depuración objetiva del ordenamiento, la pérdida sobrevinida de la vigencia del precepto legal impugnado habrá de ser tomada en consideración para apreciar si la misma conlleva la exclusión de toda aplicabilidad de la ley pues, si así fuera, no habría sino que reconocer que desapareció, al acabar su vigencia, el objeto del proceso constitucional. Sin embargo constituyen una excepción a esta regla general aquellos supuestos en los que a través de un recurso de inconstitucionalidad lo que se entabla, en realidad, es una controversia en el ámbito de las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas, si la esfera respectiva de competencias no resulta pacífica aunque la disposición sobre la que se

trabó el conflicto resulte luego derogada o modificada [por todas, SSTC 196/1997, de 13 de noviembre, FJ 2; 194/2004, de 4 de noviembre, FJ 4; y 204/2011, de 15 de diciembre, FJ 2 a)].

Para apreciar el alcance que el mencionado cambio legislativo haya podido producir en el presente proceso constitucional, conviene recordar que los preceptos impugnados disponían lo siguiente:

«1. No se podrán concertar nuevas operaciones de crédito a largo plazo, incluyendo las operaciones que modifiquen las condiciones contractuales o añadan garantías adicionales con o sin intermediación de terceros, ni conceder avales, ni sustituir operaciones de crédito concertadas con anterioridad por parte de las entidades locales, sus Organismos autónomos y sociedades mercantiles de capital íntegramente local sin previa autorización de los órganos competentes del Ministerio de Economía y Hacienda o, en el caso de operaciones realizadas con entidades financieras residentes en España en moneda nacional o equivalente, de la Comunidad Autónoma a que la entidad local pertenezca que tenga atribuida en su Estatuto competencia en la materia, cuando de los estados financieros que reflejen la liquidación de los presupuestos, los resultados corrientes y los resultados de la actividad ordinaria del último ejercicio, se deduzca un ahorro neto negativo.»

«4. ... [/] El órgano competente para aprobar el escenario de consolidación presupuestaria será aquél a quien corresponde la autorización de las operaciones de endeudamiento, previo informe del Ministerio de Economía y Hacienda en el caso de que la competencia sea de la Comunidad Autónoma. En el caso de que el escenario de consolidación presupuestaria contenga alguna operación de las enumeradas en el apartado 5 de este artículo, la autorización corresponderá al Ministerio de Economía y Hacienda, previo informe, en su caso, de la Comunidad Autónoma con competencia en la materia.»

En el posterior texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales, el art. 53.1, párrafo primero; y apartado 4, párrafo final, dispone:

«1. No se podrán concertar nuevas operaciones de crédito a largo plazo, incluyendo las operaciones que modifiquen las condiciones contractuales o añadan garantías adicionales con o sin intermediación de terceros, ni conceder avales, ni sustituir operaciones de crédito concertadas con anterioridad por parte de las entidades locales, sus organismos autónomos y los entes y sociedades mercantiles dependientes, que presten servicios o produzcan bienes que no se financien mayoritariamente con ingresos de mercado sin previa autorización de los órganos competentes del Ministerio de Hacienda o, en el caso de operaciones denominadas en euros que se realicen dentro del espacio territorial de los países pertenecientes a la Unión Europea y con entidades financieras residentes en alguno de dichos países, de la comunidad autónoma a que la entidad local pertenezca que tenga atribuida en su Estatuto competencia en la materia, cuando de los estados financieros que reflejen la liquidación de los presupuestos, los resultados corrientes y los resultados de la actividad ordinaria del último ejercicio, se deduzca un ahorro neto negativo.»

«4. ... [/] El órgano competente para aprobar el escenario de consolidación presupuestaria, será aquél a quien corresponde la autorización de las operaciones de endeudamiento, previo informe del Ministerio de Hacienda en el caso de que la competencia sea de la Comunidad Autónoma. En el caso de que el escenario de consolidación presupuestaria contenga alguna operación de las enumeradas en el apartado 5 de este artículo, la autorización corresponderá al Ministerio de Hacienda, previo informe, en su caso, de la Comunidad Autónoma con competencia en la materia.»

El examen del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, que aprueba el mencionado texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales (el cual, como

hemos dicho, incorpora la reforma introducida por la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, cuyo art. 64.3 dio nueva redacción al apartado 1 del art. 54 LHL) pone de relieve que la derogación que realiza de la Ley 39/1988 supone su sustitución por otra normativa que, en lo que aquí importa, reproduce, aun con una redacción parcialmente diferente, las mismas cuestiones objeto de controversia. Pues bien, en este tipo de procesos promovidos por causa de una posible vulneración del orden constitucional de competencias, hemos insistido en que si «la normativa en relación con la cual se trabó el conflicto no es simplemente derogada, sino parcialmente sustituida por otra que viene a plantear en esencia los mismos problemas competenciales, la doctrina de este Tribunal avala la conclusión de la no desaparición del objeto del conflicto» [por todas, STC 134/2011, de 20 de julio, FJ 2 b)]. Por tanto, ha de alcanzarse la conclusión de que el recurso de inconstitucionalidad promovido mantiene vivo su objeto.

b) En segundo lugar, debemos dejar constancia de la reforma constitucional de 27 de septiembre de 2011, que ha modificado el art. 135 CE, llevando a cabo la consagración constitucional del principio de estabilidad presupuestaria, al tiempo que encomienda a una ley orgánica el desarrollo de los principios a que se refiere el apartado 3 del precepto constitucional, lo que —como dijimos en la STC 157/2011, de 18 de octubre, FJ 3— corrobora la competencia del Estado en esta materia.

Pues bien, este mandato constitucional ha dado lugar a la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, la cual dispone en su art. 13.5 que «[l]a autorización del Estado, o en su caso de las Comunidades Autónomas, a las Corporaciones Locales para realizar operaciones de crédito y emisiones de deuda, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 53 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobada por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, tendrá en cuenta el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública, así como al cumplimiento de los principios y las obligaciones que se derivan de la aplicación de esta Ley».

c) También debemos tener en consideración que, con posterioridad a la admisión a trámite de este recurso de inconstitucionalidad, se ha producido la entrada en vigor de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, por lo que, de acuerdo con nuestra doctrina, las cuestiones que se controvierten se decidirán teniendo en cuenta las prescripciones del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña que puedan ser de aplicación, pues cuando la duda de constitucionalidad se basa en un problema de delimitación competencial y el juicio de constitucionalidad ha de producirse por el contraste no sólo con la Constitución, sino con el llamado bloque de la constitucionalidad (art. 28.1 LOTC), el Tribunal habrá de considerar las leyes vigentes y las bases materiales establecidas en el momento de formularse el juicio y dictarse la Sentencia [SSTC 87/1985, de 16 de julio, FJ 8; 179/1998, de 16 de septiembre, FJ 2; y 134/2011, de 20 de julio, FJ 2.d)].

d) Con carácter preliminar también, es de destacar que el apartado 3 del art. 54 LHL, en su redacción original, también fue objeto de recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo Ejecutivo de la Generalitat de Cataluña (no así el apartado 2 como, erróneamente, se indica en el escrito del Abogado de la Generalitat correspondiente al presente recurso), si bien el órgano recurrente hace hincapié en que la razón de la impugnación efectuada entonces estaba relacionada con la invasión por parte del Estado de las competencias autonómicas de desarrollo normativo sobre la materia. Por el contrario, en el presente recurso se discute exclusivamente la invasión de las competencias ejecutivas que la Generalitat ostenta en relación con la tutela financiera de las entidades locales, al haberse reservado ahora el Estado, tras la modificación de los preceptos impugnados por la Ley 50/1998, la concesión de algunas autorizaciones en materia de crédito local que anteriormente quedaban bajo la competencia de aquellas Comunidades Autónomas que, como la catalana, habían asumido competencias al respecto. En cualquier caso, es preciso reseñar que el citado recurso de inconstitucionalidad núm. 572-1989 fue ya resuelto, junto con otros recursos y cuestiones

acumuladas, por la STC 233/1999, de 16 de diciembre, que declaró la constitucionalidad del citado art. 54.3 LHL, en su redacción original.

e) Por último, en relación con la alegación de la Generalitat catalana acerca de la falta de adecuación a las directivas comunitarias núms. 73/183/CEE, 77/780/CEE y 89/46/CEE del punto de conexión utilizado por el legislador para fijar los casos en que las Comunidades Autónomas pueden otorgar las autorizaciones previstas en el art. 54.1 LHL en razón de la residencia en España de las entidades de crédito, debemos precisar que a este Tribunal no le corresponde controlar la adecuación de la actividad de los poderes públicos nacionales al Derecho comunitario europeo, pues este control compete a los órganos de la jurisdicción ordinaria, en cuanto aplicadores que son del ordenamiento comunitario, y, en su caso, al Tribunal de Justicia de la Unión Europea; dicho de otro modo, la tarea de garantizar la recta aplicación del Derecho comunitario europeo por los poderes públicos nacionales es una cuestión de carácter infraconstitucional (así, STC 41/2002, de 25 de febrero, FJ 2).

3. Todavía antes de adentrarnos en el análisis de los preceptos recurridos, debemos efectuar algunas consideraciones en relación con la alegación del Gobierno de la Generalitat de Cataluña acerca de la imposibilidad de que la comúnmente denominada «ley de acompañamiento» de la correspondiente ley de presupuestos generales del Estado —categoría aquella en la que ha de incluirse a la Ley 50/1998, de medidas fiscales, administrativas y de orden social, a través de la cual se operó la modificación del art. 54 LHL— pueda introducir o modificar, como a su juicio ocurre en este caso, normas básicas. En términos generales, considera el órgano recurrente que la práctica de las «leyes de acompañamiento» supone un creciente peligro para la seguridad jurídica garantizada por el art. 9.3 CE, pues la extensión de dicho cuerpo normativo y la heterogeneidad de sus contenidos redundan en un claro perjuicio de la sistematización normativa.

En este sentido hay que comenzar indicando que, como apunta el Abogado del Estado, los términos en que aparece planteada dicha alegación en el escrito de recurso podrían suscitar la duda de si a través de ella se ha pretendido formular un motivo autónomo de inconstitucionalidad de los preceptos recurridos o, simplemente, una mera crítica de la inadecuada técnica legislativa empleada para llevar a cabo dicha regulación. En cualquier caso, y desde el momento en que por medio de dicho alegato el Gobierno de la Generalitat de Cataluña viene a cuestionar de manera general, pero inequívoca, la posibilidad de que las citadas leyes de acompañamiento puedan establecer o modificar normas básicas, por afectar al principio de seguridad jurídica reconocido en el art. 9.3 CE y dado que los apartados 1 y 4 del art. 54 LHL objeto del presente recurso pretenden haber sido dictados con tal carácter, no puede excusarse por nuestra parte un pronunciamiento sobre la cuestión suscitada por el órgano recurrente.

Para ello hemos de reiterar, en primer lugar, lo ya afirmado en la STC 233/1999, en el sentido de que «no hay ningún precepto en la Constitución del que directa o indirectamente se pueda derivar la existencia de una categoría legislativa particular donde deban contenerse las ‘bases’, ‘legislación básica’ o ‘normas básicas’ del Estado a las que en diversas ocasiones y bajo todas estas denominaciones se refiere el art. 149.1 CE», pues «la única exigencia derivada de la Constitución en relación con la categoría jurídico-formal en que han de encontrarse contenidas las normas básicas es que éstas se hallen, como regla general, en una ley votada en Cortes» (FJ 40); naturaleza ésta que, sin lugar a dudas, posee la Ley 50/1998 de medidas fiscales, administrativas y del orden social. Por lo demás, la anterior afirmación no supone pronunciamiento alguno por nuestra parte en relación con la mayor o menor corrección de dicho proceder legislativo desde un punto de vista estrictamente técnico, pues, según reiterada doctrina de este Tribunal, «el juicio de constitucionalidad no lo es de técnica legislativa» [SSTC 109/1987, de 29 de junio, FJ 3 c); 226/1993, de 8 de julio, FJ 4; y 188/2005, de 4 de julio, FJ 4].

En todo caso, partiendo de que no existe prohibición alguna en el texto constitucional a la existencia de las leyes complejas, multisectoriales o de contenido heterogéneo, en la STC 136/2011, de 13 de septiembre, hemos juzgado precisamente la constitucionalidad

de la propia Ley 50/1998, de 30 de diciembre, concluyendo que la misma «es una ley ordinaria que no está necesitada de ninguna previsión constitucional para ser dictada ni se ve constreñida tampoco por ningún mandato constitucional» y que como tal ley ordinaria que emana de las Cortes Generales «puede entrar a regular cualquier materia no expresamente asignada a otro tipo legislativo, y es que, del bloque de la constitucionalidad no se deriva ni impedimento alguno para que se puedan aprobar lo que califica como 'leyes transversales', ni exigencia de ninguna clase que imponga que cada materia deba ser objeto de un proyecto independiente, dado que las formas de manifestarse la voluntad de las Cámaras sólo tendrán un carácter limitado cuando así se derive del propio texto constitucional. En consecuencia, ningún óbice existe desde el punto de vista constitucional que impida o limite la incorporación a un solo texto legislativo, para su tramitación conjunta en un solo procedimiento, de multitud de medidas normativas de carácter heterogéneo» (FJ 3). En definitiva, «el contenido heterogéneo de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, no modifica su naturaleza de ley ordinaria, ni, por ende, altera su relación con las demás normas que integran el Ordenamiento jurídico» (FJ 4).

En segundo lugar, en relación con la afectación que para el principio de seguridad jurídica puede suponer la previsión de normas básicas a través de las leyes de acompañamiento, en la STC 104/2000, de 13 de abril (FJ 7), recordamos que la seguridad jurídica «viene a ser la suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable, interdicción de la arbitrariedad, equilibrada de tal suerte que permita promover, en el orden jurídico, la justicia y la igualdad, en libertad ... Es decir, la seguridad jurídica entendida como la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados (STC 15/1986, de 31 de enero, FJ 1), como la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho (STC 36/1991, de 14 de febrero, FJ 5), como la claridad del legislador y no la confusión normativa (STC 46/1990, de 15 de marzo, FJ 4). En suma, sólo si, en el ordenamiento jurídico en que se insertan y teniendo en cuenta las reglas de interpretación admisibles en Derecho, el contenido o las omisiones de un texto normativo produjeran confusión o dudas que generaran en sus destinatarios una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos, podría concluirse que la norma infringe el principio de seguridad jurídica (SSTC 150/1990, de 4 de octubre, FJ 8; 142/1993, de 22 de abril, FJ 4; y 212/1996, de 19 de diciembre, FJ 15).»

Tampoco puede obviarse que el principio de seguridad jurídica «no puede erigirse en un valor absoluto por cuanto daría lugar a la congelación del ordenamiento jurídico existente» [SSTC 126/1987, de 16 de julio, FJ 11; y 182/1997, de 28 de octubre, FJ 11 c)]. Y si bien es cierto que las normas básicas deben estar caracterizadas, como regla general y dada su propia naturaleza, por una cierta vocación de permanencia en el ordenamiento jurídico, no lo es menos que ello no puede ser predicable de toda norma por igual. Tal circunstancia dependerá de los sectores concretos de la realidad sobre los que tales normas básicas se proyecten, siendo precisamente aquéllos más dados a cambios de índole coyuntural —por ejemplo, por su estrecha conexión con aspectos tales como la marcha de la economía o la política económica general— los más tendentes a naturales cambios normativos, constituyendo sin duda las operaciones que suponen el endeudamiento de las Administraciones públicas y, por lo que al caso atañe, las relativas al crédito local, un buen ejemplo de ello.

En definitiva, al igual que concluimos en la ya antes citada STC 136/2011, de 13 de septiembre, hemos de reiterar ahora que no cabe apreciar que los preceptos objeto del presente recurso incurran en ningún vicio susceptible de afectar a la seguridad jurídica conforme al contenido constitucionalmente garantizado de dicho principio, pues la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, tiene un objeto que, «aunque heterogéneo, está perfectamente delimitado en el momento de presentación del proyecto al Congreso de los Diputados, teniendo todos sus eventuales destinatarios (operadores jurídicos y ciudadanos) conocimiento del mismo mediante su publicación en el "Diario Oficial de las



Cortes Generales”, como finalmente tienen conocimiento del texto definitivo mediante su inserción en el “Boletín Oficial del Estado”.» (FJ 9).

4. Una vez resuelta la cuestión precedente, para llevar a cabo el enjuiciamiento de fondo de los preceptos impugnados hemos de proceder, como resulta pertinente en estos casos, a la determinación de los títulos competenciales concernientes a los preceptos impugnados.

El Gobierno de la Generalitat de Cataluña sustenta su competencia en un único título, concretamente el reconocido por el anterior art. 48.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC 1979), en el que se decía «corresponde a la Generalidad la tutela financiera sobre los entes locales, respetando la autonomía que a los mismos reconocen los arts. 140 y 142 de la Constitución y de acuerdo con el art. 9.8 de este Estatuto». Importa señalar que tras la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, es el art. 218.5 el que dispone que «corresponde a la Generalitat el ejercicio de la tutela financiera sobre los gobiernos locales, respetando la autonomía que les reconoce la Constitución».

El órgano recurrente únicamente reconoce al Estado, de manera general, el ejercicio de una competencia básica de carácter normativo sobre la materia, que considera superada en los preceptos impugnados, al atribuirse a aquél, a través del Ministerio de Economía y Hacienda (actualmente, el de Hacienda), competencias ejecutivas que no le corresponden, si bien se admite que en otros supuestos, como los regulados en alguno de los apartados no impugnados, cabe atribuir al Estado competencias de naturaleza ejecutiva que van más allá de lo meramente normativo, en virtud de títulos competenciales como el de las bases de la ordenación del crédito (art. 149.1.11 CE) y el de hacienda general (art. 149.1.14 CE).

Por su parte, el Abogado del Estado disiente de la descripción del sistema de reparto competencial en la materia que efectúa el órgano recurrente, considerando que el endeudamiento de las entidades locales constituye un ámbito de la realidad que atañe no sólo a la competencia autonómica sobre régimen local del art. 148.1.2 CE y, consecuentemente, a la básica estatal del art. 149.1.18 CE. Por contra, afecta igualmente a títulos competenciales no menos importantes atribuidos al Estado, como son los del art. 149.1.11 (bases de la ordenación del crédito) y 14 (hacienda general), así como el de las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica al que hace referencia el art. 149.1.13 CE, títulos éstos que suponen la atribución al Estado no sólo de competencias básicas sobre la materia, sino también de competencias normativas completas y competencias ejecutivas en relación con el endeudamiento de las entidades locales.

5. Una vez expuestos los títulos competenciales invocados por la Generalitat de Cataluña y por la Abogacía del Estado, debemos recordar que este Tribunal descartó ya en la STC 4/1981, de 2 de febrero, que el establecimiento de «determinados límites al posible endeudamiento de los entes locales» vulnerase el principio constitucional de autonomía local ex arts. 137 y 140 CE [FJ 16 F].

En lo que aquí importa, la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales, contempló el recurso al crédito como instrumento de financiación de los entes locales (arts. 49 y ss.), si bien sometiendo en determinadas ocasiones las operaciones de crédito a la autorización del Estado o de las Comunidades Autónomas. La regulación de esta materia en dicha ley experimentó diversas modificaciones, como las llevadas a cabo por la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, que estableció nuevas restricciones al endeudamiento local, a través de un régimen de autorizaciones previas, vinculadas al comportamiento del ahorro neto; la Ley 66/1997, que incorporó medidas relativas al control e información por parte del Ministerio de Hacienda; la Ley 50/1998, de 30 de diciembre (a la que se refiere el presente recurso de inconstitucionalidad); la Ley 55/1999, que modificó nuevamente el art. 54 ampliando los supuestos necesitados de autorización; la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria (derogada por el Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, que aprueba el texto refundido de la misma), que obligó a que el otorgamiento de las autorizaciones de

crédito se haga teniendo en cuenta de forma preferente el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria; o la ya mencionada Ley 62/2003, de 30 de diciembre, que dio nueva redacción al apartado 1 del art. 54 LHL.

Posteriormente, el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, aprobó el vigente texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales; y, finalmente, como ya anticipamos, en desarrollo del art. 135 de la Constitución, reformado el 27 de septiembre de 2011, la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, ha dispuesto en su art. 13.5 que «[l]a autorización del Estado, o en su caso de las Comunidades Autónomas, a las Corporaciones Locales para realizar operaciones de crédito y emisiones de deuda, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 53 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobada por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, tendrá en cuenta el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública, así como al cumplimiento de los principios y las obligaciones que se derivan de la aplicación de esta Ley».

Asentada la constitucionalidad del establecimiento por el legislador de límites al posible endeudamiento de los entes locales, la delimitación del reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en el ejercicio de esta modalidad de tutela financiera ya fue objeto de análisis en las tempranas SSTC 56/1983 y 57/1983, de 28 de junio, a propósito de sendos conflictos de competencias promovidos por la Generalitat de Cataluña frente al Gobierno de la Nación: en el primer caso, en relación con la competencia para la autorización a las entidades locales de la concesión de avales a contratistas y concesionarios de obras y servicios; y, en el segundo, en relación con la competencia para autorizar operaciones de crédito concertadas por tales entidades.

Ambas Sentencias son particularmente citadas, en sus respectivos escritos, tanto por el Abogado de la Generalitat como por el Abogado del Estado, siendo conveniente recordar algunos pasajes relevantes de las mismas, ya que, en realidad, y como veremos, es respecto de la aplicación de dicha doctrina a los preceptos de la Ley de haciendas locales ahora recurridos donde surge la discrepancia que origina la presente controversia competencial.

Así, en la STC 56/1983 afirmábamos ya, de manera general, como anticipo de lo que habría de decirse en la siguiente, que, lejos de tratarse de una materia incardinable en exclusiva en un título competencial estatal o autonómico, la intervención en el endeudamiento de las entidades locales «podrá tener su justificación y finalidad, en una acción de conjunto en la apelación al crédito y en la evitación de alteraciones en el equilibrio económico —caso en que es obligada una competencia estatal...— o limitarse sin incidencia notable en estas áreas, a la tutela de otros intereses —caso en que prevalecerá el título competencial de la tutela financiera» (FJ I). Abundando más en esta misma idea, la STC 57/1983 indicó que el recurso al endeudamiento local «presenta unas implicaciones competenciales, que van más allá del limitado aspecto de la tutela sobre los entes locales, para incidir en el área de la política crediticia y del equilibrio económico, mientras que, en otros, lo que se destaca es, sobre todo, el aspecto local, en orden a la necesidad de la operación, la solvencia, y, en definitiva, algo inmediato al interés local, sin repercusión —o, al menos, sin incidencia directa— en aquellas áreas del crédito y de la economía» (FJ 2).

Ciertamente, la controversia suscitada en ambos supuestos se circunscribió de modo específico a si la operación de crédito local que debía ser autorizada superaba o no el techo de endeudamiento fijado periódicamente por el Gobierno. Ello llevó a este Tribunal, en la STC 56/1983, donde la misma no traspasaba dicho techo, a dar preferencia al título competencial autonómico previsto en el art. 48.1 EAC 1979 (correlativo del art. 218.5 EAC 2006); mientras que, en la STC 57/1983, donde sucedía lo contrario, los títulos considerados prevalentes fueron los estatales de carácter básico en materia de crédito y de actividad económica. En este último caso, y aun tratándose inequívocamente de facultades estrictamente ejecutivas, justificábamos la competencia estatal de la manera siguiente:

«[C]uando la Constitución utiliza el término bases (así, en el art. 149.1.11, 13 y 18) está comprendiendo funciones normativas que aseguren, en lo que es menester, un común uniforme, unas reglas a partir de las cuales las Comunidades Autónomas que tengan asumidas competencias en la materia, puedan ejercerlas, pero estas competencias no se agotan con las propias legislativas, pues cuando la preservación de un tratamiento uniforme reclame el complemento reglamentario, y aun el ejecutivo, se justifica la reserva de estas competencias en la medida indispensable. Éste que ahora estudiamos es un supuesto en que dejándose a la autorización el control del endeudamiento y de la oportunidad, dentro del conjunto de la política financiera, de la apelación al crédito, 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.» (FJ 7).

Más recientemente, en relación con el alcance de la competencia de la Comunidad Autónoma catalana para ejercer la tutela financiera de los entes locales, prevista en el art. 218.5 de su Estatuto (correlativo del art. 48.1 EAC 1979), dijimos en la STC 31/2010, de 28 de junio (FJ 140), que es «innegable» «que Cataluña ha asumido la competencia de tutela financiera sobre los entes locales, con el límite de la autonomía local y el respeto a las bases que dice el art. 149.1.18 CE [SSTC 57/1983, de 28 de junio, FJ 5; y 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 4 c), entre otras muchas]». Pero también añadimos que «la omisión de la referencia a la ley estatal en el art. 218.5 EAC no puede entenderse como un desconocimiento de las competencias del Estado del art. 149.1.18 CE, dada la previsión del apartado 2 del propio artículo que ... atribuye a la Generalitat competencia en materia de financiación local en el marco establecido por la Constitución y la normativa del Estado, previsión a la que queda también sometida, como es obvio, la tutela financiera sobre los gobiernos locales a que se refiere este apartado 5».

Posteriormente, en la STC 134/2011, de 20 de julio, tras reiterar la doctrina fijada en las SSTC 56/1983 y 57/1983, de 28 de junio, hemos concluido, en relación con el art. 23.2 de la Ley 18/2001 (que condicionó, en caso de desequilibrio presupuestario, la autorización de las operaciones de crédito y emisiones de deuda ex art. 54 de la Ley 39/1988, reguladora de las haciendas locales), que estábamos ante una prescripción de ordenación financiera de las operaciones de crédito y emisión de deuda de los entes locales que encuentra legítima cobertura en las reglas del art. 149.1.11 y 13 CE y que no comporta vulneración de la autonomía de dichos entes ni de su suficiencia financiera, ya que ambas están sometidas a los límites que conllevan las señaladas competencias del Estado [FJ 14 b)].

Este entendimiento extensivo de la competencia básica del Estado en materia de ordenación del control del crédito, hasta el punto de incluir actos de pura ejecución [en el mismo sentido, SSTC 135/1992, de 5 de octubre, FJ 3; 178/1992, de 13 de noviembre, FJ 2; 87/1993, de 11 de marzo, FJ 5; 155/1993, de 6 de mayo, FJ 6; 204/1993, de 17 de junio, FJ 5; 96/1996, de 30 de mayo, FJ 7; 155/1996, de 9 de octubre, FJ 4; 37/1997, de 27 de febrero, FJ 5; 133/1997, de 16 de julio, FFJJ 4 B) y 9 A b); y 235/1999, de 20 de diciembre, FJ 3], pone de manifiesto la conexión, en el ámbito local, de los títulos competenciales del Estado establecidos en el art. 149.1.11 y 13 CE, y muy especialmente del primero de ellos, con el más genérico de «hacienda general», contemplado en el art. 149.1.14 CE. Precisamente, en la STC 233/1999, donde ya se apuntó que la eventual concurrencia de una competencia básica y de una competencia exclusiva del Estado en materia local no podía «ser descartada de antemano» (FJ 5), tuvimos la oportunidad de precisar —a partir de lo afirmado en su momento por la STC 179/1985 (FJ 1)— que dicho título competencial, de naturaleza exclusiva, habrá de prevalecer sobre otros y, señaladamente, sobre el establecido en el art. 149.1.18 CE, «en aquellos casos en los que la normativa estatal tenga por objeto la regulación de instituciones comunes a las distintas Haciendas o de medidas de coordinación entre la Hacienda estatal y las Haciendas de las Corporaciones

Locales. O también cuando su finalidad sea la salvaguarda de la suficiencia financiera de las Haciendas locales garantizada por el art. 142 CE, en cuanto presupuesto indispensable para el ejercicio de la autonomía local constitucionalmente reconocido en los arts. 137, 140 y 141 CE» [STC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 4 b)]. Y es que, en efecto, no parece que haya de resultar dudosa la inclusión de la autorización del Estado sobre aquellas operaciones de endeudamiento de los entes locales que puedan incidir en la política crediticia o comprometer el equilibrio económico dentro de las medidas de coordinación entre las respectivas haciendas —estatal y local— y, por tanto, dentro de la competencia estatal sobre «hacienda general» reconocida en el art. 149.1.14 CE.

Una vez sentado lo anterior, debemos continuar señalando que, desde un principio, venimos manteniendo que en materia de delimitación de competencias la «regla de más amplio alcance debe ceder ante la regla más especial» [SSTC 71/1982, de 30 de noviembre, FJ 6; 87/1985, de 16 de julio, FJ 8; 87/1989, de 11 de mayo, FJ 3 a); y 193/1998, de 1 de octubre, FJ 1]. O, lo que es lo mismo, que el título específico ha de prevalecer sobre el genérico (SSTC 48/1988, de 22 de marzo, FJ 2; 49/1988, de 22 de marzo, FJ 11; y 80/1988, de 28 de abril, FJ 3), sin perjuicio de que igualmente hayamos afirmado que «a este criterio no se puede atribuir un valor absoluto» (STC 213/1988, de 11 de noviembre, FJ 3). En lo que ahora interesa, la competencia básica sobre ordenación del crédito ha de considerarse de mayor especificidad que la exclusiva sobre la hacienda general, por lo que sería aquella la que habría de prevalecer. De cualquier modo, el particular alcance que, como hemos visto, despliega la primera de las citadas, hasta el punto de incluir actos de naturaleza ejecutiva, que también se comprenden de manera natural en la segunda, permite apreciar en el presente caso el solapamiento de ambas competencias estatales, con los mismos efectos, sobre el ámbito material objeto de intervención jurídica: las operaciones de crédito local. En consecuencia, ambas pueden considerarse indistinta o simultáneamente invocables por parte del Estado en sustento de las concretas facultades cuyo expreso reconocimiento pretende ahora éste, en respuesta a la reivindicación competencial formulada por la Generalitat de Cataluña a través del presente recurso de inconstitucionalidad.

6. Delimitados así los términos en los que aparece trabada la presente controversia competencial, debemos determinar seguidamente, y con carácter previo al concreto examen de los preceptos impugnados, si los mismos han sido aprobados con el carácter básico que se presupone en el recurso interpuesto por la Generalitat de Cataluña. Y es que, en efecto, como indicábamos en la STC 233/1999, de 16 de diciembre (FJ 5), lejos de indicarse de manera clara y precisa en el propio texto de la Ley de haciendas locales qué disposiciones de la misma poseen este carácter, su art. 1.1 se limita a efectuar una declaración general del carácter básico de todos los preceptos a excepción de los que regulan el «sistema tributario local» y los que desarrollan las «participaciones en los tributos del Estado», todo ello sin perjuicio de la competencia establecida en el art. 149.1.14 CE. Pues bien, a partir de esta «delimitación residual de lo básico» efectuamos entonces una primera aproximación en la labor de identificación de los preceptos de la Ley de haciendas locales aprobados con tal naturaleza, incluyendo entre ellos los encargados de regular el régimen jurídico de los recursos de las haciendas locales distintos a los tributos locales o participaciones en tributos del Estado; régimen jurídico éste en el que quedaba incluido el relativo a las operaciones de crédito de los entes locales, reguladas en el capítulo VII del título I LHL, donde el art. 54 se integraba.

Pasando al examen de las exigencias materiales, debemos destacar que el art. 54 LHL, en su redacción inicial, contemplaba tres niveles de endeudamiento de las Corporaciones locales, tal y como apreciamos en la ya citada STC 233/1999, de 16 de diciembre (FJ 21). Así, su apartado primero sometía «las operaciones de crédito a formalizar con el exterior y las que se instrumenten mediante deuda o cualquier otra apelación al crédito público a la autorización de los órganos competentes del Ministerio de Economía y Hacienda, conforme a la competencia estatal garantizada por los arts. 149.1.11 y 13 CE en cuanto pueden incidir en el área de la política crediticia y del equilibrio económico (STC 57/1983)». Por su parte, el apartado segundo confería «dicha

autorización a los órganos de la Comunidad Autónoma que tengan atribuida competencia en la materia cuando de la concertación de créditos y concesión de avales en general se trate, garantizando así, en el caso de la Comunidad Autónoma de Cataluña, su competencia en materia de tutela financiera reconocida por el art. 48.1 EAC, que se proyecta sobre aquellas operaciones de endeudamiento que no trascienden el interés local (STC 56/1983)». Finalmente, el apartado tercero, configuraba «el necesario margen autónomo de endeudamiento que también ha de ser reconocido a las Corporaciones Locales por imperativo del principio constitucional de autonomía local en el marco de la competencia básica estatal del art. 149.1.18 CE». Por el contrario, como ya advertíamos entonces, tras la redacción dada por la Ley 50/1998 el art. 54 LHL «ha experimentado una profunda modificación en relación con su tenor original, de modo que si inicialmente enumeraba de manera expresa en su párrafo 3, objeto de impugnación, los supuestos en los que las entidades locales no precisaban autorización para concertar operaciones de crédito, ahora opera a la inversa, estableciendo las operaciones de crédito que necesitan autorización de los órganos competentes del Ministerio de Economía y Hacienda o, en su caso, de la Comunidad Autónoma con competencia sobre la materia, entendiéndose delimitadas de manera residual las que no precisan de dicha autorización» (STC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 21).

En lo que ahora nos interesa, y por lo que se refiere a las operaciones de endeudamiento local sometidas a autorización, cabe apreciar, en línea con lo sostenido por la Generalitat de Cataluña, que los apartados 1 y 4 del art. 54 LHL, junto con el apartado 2, vinieron a ocupar el lugar del original art. 54.2 LHL, en cuanto que tales apartados contemplan los supuestos en los que dicha autorización recae sobre las Comunidades Autónomas con competencia en la materia, mientras que el art. 54.5 LHL ha hecho lo propio respecto del inicial art. 54.1 LHL en lo que atañe a las autorizaciones que corresponden al Estado. Ahora bien, esa triple clasificación de las operaciones de crédito local en orden a su eventual autorización que expresamente establecía el art. 54 LHL y que, con la nueva configuración a la que hicimos referencia en la STC 233/1999, se mantiene viva tras la reforma, no ha de conllevar necesariamente las consecuencias que pretende el órgano recurrente y, más en concreto, la imposibilidad de que el apartado 1 del art. 54, en su nueva redacción, pueda limitar la intervención autonómica respecto de determinado tipo de operaciones de endeudamiento de las entidades locales. Todo ello, claro está, siempre y cuando la nueva regulación resulte conforme con el reparto competencial sobre la materia, que es lo que debemos examinar a continuación, sin que —por las mismas razones ya expresadas— nos corresponda emitir juicios sobre la mayor o menor corrección del precepto desde estrictos parámetros de técnica legislativa.

7. Como hemos visto ya, el apartado 1 del art. 54 LHL circunscribe la autorización autonómica sobre las nuevas operaciones de crédito a largo plazo, la concesión de avales y la sustitución de operaciones de crédito concertadas con anterioridad por parte de las entidades locales, sus organismos autónomos y sociedades mercantiles de capital íntegramente local, cuando de los estados financieros que reflejen la liquidación de los presupuestos, los resultados corrientes y los resultados de la actividad ordinaria del último ejercicio, se deduzca un ahorro neto negativo, al caso en que tales operaciones sean realizadas con entidades financieras residentes en España en moneda nacional o equivalente, correspondiendo en todos los demás dicha autorización al Ministerio de Hacienda.

Es de reseñar que dicha acotación de la competencia autonómica se produce igualmente, de modo implícito, respecto de las operaciones de crédito a largo plazo de cualquier naturaleza, incluido el riesgo deducido de los avales, cuando el volumen total de capital vivo de las operaciones de crédito vigentes a corto y largo plazo exceda del 110 por 100 de los ingresos corrientes liquidados o devengados en el ejercicio inmediatamente anterior o, en su defecto, en el precedente a este último cuando el cómputo haya de realizarse en el primer semestre del año y no se haya liquidado el presupuesto correspondiente a aquél, según las cifras deducidas de los estados contables consolidados que integran los presupuestos generales de la corporación. En efecto, el apartado 2 del art. 54 LHL, que recoge este otro tipo de operaciones de crédito local, establece que las mismas precisarán

«de autorización de los órganos citados en el apartado 1 anterior», lo que conduce cabalmente a suponer que dicha autorización se produce en los mismos términos previstos en dicho apartado 1. Precisamente, esta remisión expresa del apartado 2 al apartado 1 del art. 54 explicaría que la Generalitat de Cataluña haya limitado su impugnación exclusivamente a este último, pues una eventual declaración por nuestra parte de la inconstitucionalidad del inciso concretamente impugnado de dicho art. 54.1 LHL afectaría asimismo al alcance de la remisión que efectúa el art. 54.2 LHL.

Sin embargo, de acuerdo con lo expuesto en el fundamento jurídico 5, podemos adelantar ya que los concretos incisos del art. 54.1 y 4 LHL que han sido objeto de impugnación poseen naturaleza materialmente básica, debiendo por consiguiente ser considerados conformes con el orden constitucional de competencias.

En efecto, ha de entenderse que la referencia que a través del art. 54.1 LHL se hace a las «operaciones realizadas con entidades financieras residentes en España en moneda nacional o equivalente», como las únicas que pueden ser autorizadas por las Comunidades Autónomas con competencia sobre la materia, guarda directa correspondencia, en lo que a su primer extremo se refiere (operaciones realizadas con entidades financieras residentes en España), a *contrario sensu*, con aquellas «que se formalicen en el exterior o con entidades financieras no residentes en España» a las que se refiere el art. 54.5 a) LHL y que deben ser autorizadas por el Ministerio de Hacienda. Así pues, lejos de tratarse, como apunta el Gobierno de la Generalitat, de una superflua doble autorización estatal sobre el mismo objeto, la mención introducida por el inciso impugnado ha de ser entendida sin dificultad como una reiteración del tipo de operaciones de endeudamiento local ya contempladas en el mencionado art. 54.5 a) LHL, reservadas a la autorización de dicho Ministerio y cuya adecuación al orden competencial no discute la Generalitat de Cataluña. Pues, ciertamente, las mismas trascienden al ámbito local en el sentido de lo ya afirmado en la STC 57/1983, con independencia, por tanto, del estado financiero de las entidades locales, los organismos autónomos o las sociedades mercantiles de capital íntegramente local sujetas a aquélla.

Otro tanto hay que afirmar también en relación con la referencia que hace el art. 54.1 LHL a la autorización, por parte de las Comunidades Autónomas, únicamente de aquellas operaciones de crédito local concertadas «en moneda nacional o equivalente» y que supone la exclusión de la competencia autonómica sobre cualesquiera otras concertadas en moneda distinta al euro (o, en su momento, a la peseta), sea cual sea la residencia de la entidad de crédito concernida. Pues bien, aunque esta otra acotación de la competencia autonómica ha de entenderse introducida *ex novo* tras la reforma introducida en el art. 54 LHL por la Ley 50/1998, la misma ha de considerarse coherente con el reparto de competencias que se deriva de los arts. 149.1.11 y 13 CE, y 218.5 EAC 2006, en el sentido indicado por las SSTC 56/1983 y 57/1983. En efecto, la elección de una divisa distinta al euro en el concierto de operaciones de crédito local, en cuanto que aquélla se encuentra sujeta a las fluctuaciones del mercado de control de cambios, puede alterar considerablemente el importe final del capital de las operaciones proyectadas, siendo por tanto susceptible de afectar no sólo a la propia solvencia de la entidad local de que se trate, sino también, en aquellos supuestos en los que operaciones de esta naturaleza puedan revestir un carácter generalizado por razones de coyuntura financiera, al conjunto de la política crediticia o al equilibrio económico general cuya determinación y salvaguarda corresponde al Estado. En consecuencia, resulta legítimo que éste, en el marco de sus competencias sobre la materia, pueda optar por establecer de manera general, como se desprende del referido inciso del art. 54.1 LHL, la autorización del Ministerio de Hacienda para este concreto tipo de operaciones.

Igualmente cabe apreciar el carácter materialmente básico del inciso impugnado del art. 54.4 LHL, que se limita a atribuir al Ministerio de Economía y Hacienda (actualmente al de Hacienda) la autorización —previo informe, en su caso, de la Comunidad Autónoma— de los escenarios de consolidación presupuestaria que contengan alguna de las operaciones de crédito local previstas en el art. 54.5 LHL. En efecto, estas operaciones —a formalizar con el exterior, o instrumentadas mediante emisiones de deuda o cualquier otra forma de apelación

al crédito público— se encontraban ya reservadas de manera general al Estado por el art. 54 LHL desde su redacción inicial (apartado 1), habiéndose introducido algunas especificaciones tras la nueva redacción del precepto por la Ley 50/1998 (como la intrascendencia de la divisa que sirva de determinación del capital de las operaciones formalizadas en el exterior y la inclusión dentro de tales operaciones de las cesiones a entidades financieras no residentes de las participaciones que ostenten entidades residentes en créditos otorgados a las entidades locales, organismos autónomos y sociedades mercantiles de capital íntegramente local) que en nada desvirtúan el objeto original de la autorización estatal. Además, la incardinación de esta autorización en el área de la política crediticia y en el equilibrio económico que sirve de fundamento a los títulos competenciales del Estado sobre la materia tampoco es discutida por la Generalitat de Cataluña, como se reconoce en el escrito de recurso y lo demuestra el hecho de que el art. 54.5 LHL no haya sido objeto de impugnación.

8. Llegados a este punto, nuestra decisión ha de quedar circunscrita de manera exclusiva a declarar, de acuerdo con lo expuesto, la sujeción al orden constitucional y estatutario de competencias existente entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Cataluña de los preceptos concretamente impugnados, sin que nos corresponda dilucidar en el marco del presente recurso de inconstitucionalidad, más allá de lo afirmado en el fundamento jurídico anterior, si el apartado 5 del art. 54 LHL, que no ha sido objeto de impugnación, impide un sistema de doble autorización estatal y autonómica de las operaciones de endeudamiento concertadas por las entidades locales en aquellos casos en los que se produzca una concurrencia de los diferentes objetivos a los que cada una de estas autorizaciones se orienta. En efecto, y como ya tuvimos ocasión de recordar en la STC 233/1999, en respuesta a una alegación semejante a cargo del Abogado de la Generalitat respecto del art. 50.3 LHL (posterior art. 50.4), no es misión de este Tribunal Constitucional, a la hora de resolver controversias de naturaleza competencial, «llevar a cabo declaraciones interpretativas sobre la existencia y significado de supuestos implícitos en las normas y sobre sus presuntas consecuencias» (SSTC 67/1983, de 22 de julio, FJ 3; 95/1984, de 18 de octubre, FJ 2; 76/1991, de 11 de abril, FJ 2; 118/1998, de 4 de junio, FJ 7; y 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 21). Por el contrario, hemos exigido «la existencia de un efectivo y real despojo de la competencia por el ente territorial invasor que genere una correlativa *vindicatio potestatis* por el ente invadido que se ve despojado de su competencia, sin admitir planteamientos meramente preventivos, cautelares, virtuales o hipotéticos» (SSTC 166/1987, de 28 de octubre, FJ 2; y, en semejantes términos, 101/1995, de 22 de junio, FJ 6). Así pues, hemos de concluir a ese respecto, al igual que hacíamos entonces, que «sólo cuando la Comunidad Autónoma haya instrumentado normativamente su régimen de autorización sobre tales operaciones, podrá establecerse, atendiendo a la regulación concreta de la materia y a su finalidad, la conformidad de la misma con el sistema de reparto competencial constitucionalmente establecido» (STC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 21).

#### 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 núm. 1291-1999, interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña.

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

Dada en Madrid, a cinco de junio de dos mil doce.—Pascual Sala Sánchez.—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.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Firmado y rubricado.