

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

19934 *Pleno. Sentencia 185/2011, de 23 de noviembre de 2011. Recurso de inconstitucionalidad 1455-2002. Interpuesto por el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley general de estabilidad presupuestaria. Competencias sobre ordenación general de la economía y hacienda general, autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas: validez de los preceptos de la ley estatal que establecen un régimen de equilibrio presupuestario en el sector público (STC 134/2011); reforma constitucional que consagra el principio de estabilidad presupuestaria (STC 157/2011).*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Eugeni Gay Montalvo, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita, 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. 1455-2002, interpuesto por el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias contra los artículos 2, 3, 5, 6 (apartados 3 y 4), 8 (apartados 1, 2, 3, 4, 5, 7 y 8) y la disposición adicional única (apartados 1, 2, 3 y 4) de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley general de estabilidad presupuestaria. Han intervenido y formulado alegaciones el Abogado del Estado y el Letrado de las Cortes Generales jefe de la asesoría jurídica del Senado en representación de dicha Cámara. Ha sido Ponente el Magistrado don Luis Ignacio Ortega Álvarez, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en el Tribunal con fecha 12 de marzo de 2002, la Letrada del servicio jurídico del Principado de Asturias, en representación procesal del Consejo de Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 2, 3, 5, 6 (apartados 3 y 4), 8 (apartados 1, 2, 3, 4, 5, 7 y 8) y la disposición adicional única (apartados 1, 2, 3 y 4) de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley general de estabilidad presupuestaria. La fundamentación que sustenta la impugnación se resume a continuación.

a) La representación procesal del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, con carácter previo al examen de la norma que constituye el objeto del recurso analiza los títulos competenciales en virtud de los cuales se dicta la misma. Y así, en primer lugar, hace referencia a la exposición de motivos y a la disposición final segunda de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley general de estabilidad presupuestaria, en la que se alude a los títulos competenciales que habilitan al Estado a dictar dicha ley: los artículos 149.1.13 y 18 CE y adicionalmente los artículos 149.1.11 y 14 CE.

A continuación señala la demanda como la voluntad del legislador sería llevar a cabo una función de coordinación de la hacienda pública estatal y de las Comunidades

Autónomas en cuanto se refiere a la planificación general de la actividad económica. Para el recurrente la competencia estatal se fundamentaría en el principio de coordinación de las haciendas autonómicas y estatales consagrado en el artículo 156 CE y en la reserva a favor del Estado de la coordinación de la planificación general de la actividad económica establecida en el artículo 149.1.13 CE. No obstante, recuerda la Letrada que junto a lo anterior, la Constitución consagra también en el artículo 156.1 el principio de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas.

La demanda plantea que existiendo dos principios constitucionales de obligada consideración en el reparto competencial entre Estado y Comunidades Autónomas en el ámbito económico y financiero público, el de coordinación y el de autonomía financiera, se hace preciso examinar cómo se articula el juego combinado de ambos. A la luz de la jurisprudencia constitucional la representación procesal del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias extrae como límite a las restricciones presupuestarias que puede establecer el Estado a la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas la necesidad de una relación directa entre dichas restricciones y la finalidad de política económica perseguida por las mismas.

b) Con este punto de partida, la Letrada del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias señala a continuación la falta de concordancia existente entre el contenido de la ley recurrida y la finalidad perseguida por la misma. Finalidad que se encontraría recogida en la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria de la que es complemento la Ley Orgánica 5/2001, aquí recurrida. Si se atiende al artículo 1 de la Ley 18/2001 la finalidad perseguida sería «la consecución de la estabilidad y crecimiento económicos, en el marco de la Unión Económica y Monetaria, así como la determinación de los procedimientos necesarios para la aplicación efectiva del principio de estabilidad presupuestaria de acuerdo con los principios derivados del Pacto de Estabilidad y Crecimiento».

Pacto de estabilidad y crecimiento que, recuerda la representación procesal del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, no ha impuesto a los Estados miembros una situación de equilibrio presupuestario absoluto como sí lo hace la ley impugnada.

La demanda argumenta que la norma europea no puede servir como cobertura para establecer obligaciones de equilibrio absoluto que podrían incidir intensivamente en las competencias que en materia financiera la Constitución atribuye a las Comunidades Autónomas. Para la Letrada bajo el pretexto de asegurar el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria el Estado prácticamente vacía de contenido o limita de modo irracional las competencias autonómicas al amparo de determinadas exigencias de equilibrio presupuestario que superan las marcadas en el Pacto de estabilidad y crecimiento.

Para la representación procesal del Consejo de Gobierno del Principado los preceptos impugnados de la Ley Orgánica 5/2001 habrían vulnerado el artículo 156 de la Constitución al suponer un ejercicio de la potestad legislativa del Estado no cubierto con título competencial suficiente.

c) La representación procesal del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias aborda a continuación el estudio de la constitucionalidad del artículo 8 de la Ley Orgánica 5/2001 que regula la corrección de situaciones de desequilibrio y las funciones asignadas al Consejo de Política Fiscal y Financiera en la corrección de aquellas situaciones. Para la demanda el carácter de órgano consultivo del Consejo de Política Fiscal y Financiera atribuido en la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), se ve alterado por la Ley Orgánica 5/2001 al establecer en su artículo 8 la supervisión del Consejo sobre los planes económico-financieros de saneamiento lo que supondría una supervisión de la aprobación y liquidación de los presupuestos autonómicos. La nueva regulación otorgaría al Consejo de Política Fiscal y Financiera una situación de primacía respecto a los Parlamentos y Gobiernos autonómicos que se opondría a la Constitución y a los respectivos Estatutos.

La Letrada del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias recuerda la doctrina del Tribunal Constitucional, por ejemplo recogida en la STC 76/1983, de 5 de agosto, que ha considerado inconstitucionales aquellos controles que colocan a las Comunidades Autónomas en situación de subordinación o dependencia jerárquica respecto a la Administración del Estado.

d) A la vista de lo expuesto la representación procesal del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias concluye afirmando la inconstitucionalidad de los artículos 2, 3, 5 y 6 (apartados 3 y 4) de la Ley Orgánica 5/2001 al no respetar los principios de autonomía financiera y de coordinación de las haciendas de las Comunidades Autónomas con la hacienda estatal consagrados en el artículo 156 de la Constitución, ya que las medidas tomadas por el Estado no se han ceñido a aquellos aspectos estrictamente indispensables para la consecución de los fines de política económica que la ley persigue.

Asimismo considera que el artículo 8 y la disposición adicional única apartado 2, al modificar las competencias que hasta el momento otorgaba la LOFCA al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, incurren en inconstitucionalidad al ser contrarios al artículo 156 CE. A través de los preceptos impugnados se limitan las competencias del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias para la elaboración del presupuesto del Principado, así como la competencia de la Junta General para su aprobación, recogidas en el artículo 47 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, vulnerándose así la autonomía financiera.

e) Concluye el recurso afirmando la vulneración del artículo 156 CE por los preceptos impugnados de la Ley Orgánica 5/2001 al suponer un ejercicio de la potestad legislativa del Estado no cubierto por título competencial suficiente.

2. Mediante providencia de 23 de abril de 2002 el Pleno del Tribunal acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias contra los artículos 2, 3, 5, 6 (apartados 3 y 4), 8 (apartados 1, 2, 3, 4, 5, 7 y 8) y la disposición adicional única (apartados 1, 2, 3 y 4) de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley general de estabilidad presupuestaria. Asimismo, acordó dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme al artículo 34 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Gobierno, al objeto de que en el plazo de quince días puedan personarse en el proceso y formular alegaciones. Por último, se acordó publicar la incoación del proceso en el «Boletín Oficial del Estado».

3. El día 30 de abril de 2002 el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, se dirige al Tribunal personándose en el proceso y solicita una prórroga de ocho días para formular sus alegaciones.

4. El día 7 de mayo de 2002 la Sección Segunda acuerda incorporar a las actuaciones el escrito del Abogado del Estado de 30 de abril de 2002 y concederle la prórroga solicitada para formular las alegaciones.

5. Con fecha 10 de mayo de 2002 se registra un escrito de la Presidenta de Congreso de los Diputados comunicando al Tribunal el acuerdo de la Mesa de la Cámara de no personarse en el proceso ni formular alegaciones y poniéndose a su disposición.

6. El día 16 de mayo de 2002 se registra en el Tribunal un escrito del Letrado jefe de la asesoría jurídica del Senado, en representación de dicha Cámara, comunicando que comparece en relación con los recursos de inconstitucionalidad números 1451-2002, promovido por el Parlamento de Cataluña, 1454-2002, promovido por el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias; 1455-2002, promovido por el mismo órgano de la Comunidad Autónoma y 1460-2002, promovido por el Consejo de Gobierno de la Generalidad de Cataluña, así como en relación con los recursos números 1461-2002, promovido por el Consejo de Gobierno de la Generalidad de Cataluña; 1462-2002, promovido por las Cortes de Castilla-La Mancha; 1463-2002, promovido por las Cortes de Castilla-La Mancha; 1467-2002, promovido por el Gobierno de Aragón; 1471-2002, promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha; 1473-2002, promovido por el Gobierno de Aragón; 1487-2002, promovido por las Cortes de Aragón; 1488-2002, promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura; 1505-2002 y 1506-2002, promovidos por Diputados del grupo parlamentario socialista y 1522-2002, promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades

de Castilla-La Mancha, todos ellos relacionados con la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, y con la Ley Orgánica 5/2002, de 13 de diciembre.

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

7. Con fecha 29 de mayo de 2002 se registra el escrito mediante el cual el Abogado del Estado formula sus alegaciones en el recurso de inconstitucionalidad número 1455-2002, que resumidamente se exponen.

a) Antes de examinar los motivos de inconstitucionalidad aducidos por la parte demandante, el Abogado del Estado expone el contenido y finalidad de la ley recurrida que queda expresado en la exposición de motivos de la Ley 18/2001, que se encuentra directamente vinculada con la Ley Orgánica 5/2001 al ser esta última la que la complementa.

Sin ánimo de exhaustividad y señalando que el acierto técnico o político no puede ser objeto de debate constitucional en esta sede, el Abogado del Estado relaciona las razones que fundamentan la medida legal.

Considera el Abogado del Estado que con las medidas legalmente establecidas no se afecta a las decisiones de la autoridad presupuestaria autonómica relativas a la previsión de ingresos y autorización de gastos respecto de cada una de las partidas del presupuesto, de manera que se produce la menor incidencia posible en la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. En relación con la Administración local las previsiones son similares.

b) A continuación el Abogado del Estado incide en el principio de estabilidad presupuestaria y en su relación con la normativa y las recomendaciones de la Unión Europea.

El Abogado del Estado destaca que el objetivo de la Unión Europea no es conseguir un endeudamiento neto máximo del 3 por 100, sino sanear las cuentas públicas para que la inexistencia de déficit permita el éxito en las políticas de crecimiento y pleno empleo, de modo que dicho 3 por 100 aparece como el punto en que se requiere una acción inmediata de corrección [en general, los artículos 4.3 y 104 del Tratado y, en especial, el Reglamento (CE) núm. 1467/1997 y la resolución del Consejo de 17 de junio de 1997 –Pacto de estabilidad y crecimiento–, aludiendo esta última al objetivo a medio plazo de situaciones próximas al equilibrio o de superávit]. A partir de esta premisa, el Estado español ha adoptado distintas decisiones legislativas de ordenación de su política económica, no tratándose del simple desarrollo o ejecución de decisiones europeas, sino de adopción de medidas de carácter estatal en el marco de los compromisos asumidos en la Unión Europea.

c) El Abogado del Estado expone a continuación que el recurso de inconstitucionalidad parte de la premisa de que los fines que persiguen las leyes impugnadas son los de la Unión Europea, concluyendo de ello que como ésta no impone el equilibrio o el superávit presupuestario existe un exceso competencial en el ejercicio del título contenido en el artículo 149.1.13 CE. La demanda entiende, en suma, que la imposición del equilibrio presupuestario o superávit sin ningún criterio de flexibilización no es proporcionada al objetivo y vulnera la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas.

Para el Abogado del Estado, esta tesis impugnatoria se apoya en premisas que no responden a la realidad. De un lado, rechaza que el objetivo de la Unión Europea sea que el déficit presupuestario no supere el 3 por 100, sino alcanzar una situación de equilibrio o superávit.

En este sentido, el objetivo de las leyes recurridas no es, exclusivamente, cumplir los mínimos exigidos por la normativa de la Unión Europea, sino que llega más lejos, como se señala en la exposición de motivos de la Ley 18/2001, y pretende potenciar el crecimiento y una convergencia real con los países más desarrollados. Se trata, por tanto, de un régimen normativo nuevo a través del cual el Gobierno puede, ex artículo 149.1.13 CE, ejecutar decisiones de política económica de control del déficit, decisiones que se adoptan anualmente con la aprobación del Congreso de los Diputados y el Senado. Tampoco es correcto, continúa afirmando el Abogado del Estado, que no existan criterios

de flexibilización del objetivo, pues cabe aprobar y liquidar los presupuestos sin cumplir el principio de estabilidad, pero en ese caso se establecen medidas para corregir la situación. Cabe también concretar el principio de estabilidad para cada Comunidad Autónoma con la intervención del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

d) A continuación, el Abogado del Estado rechaza que la ley recurrida vulnere la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. Para la demanda dicha autonomía supone la plena disponibilidad por las Comunidades Autónomas de sus ingresos sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión para poder ejercer sus competencias, afirmando que dicha ley conculca este principio al suponer una restricción casi absoluta del crédito como medio de financiación.

Sin embargo, en opinión del Abogado del Estado, la doctrina del Tribunal Constitucional no ha recogido de un modo tan absoluto el principio de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. Al contrario de lo afirmado en el recurso, el Tribunal ha reconocido que la competencia estatal para dirigir la política económica puede incidir en la potestad de gasto de las Comunidades Autónomas y también puede hacerlo en la de los ingresos. Además, también ha reconocido el Tribunal la constitucionalidad de las medidas del Estado para autorizar operaciones de crédito de las Comunidades Autónomas.

Así, en cuanto a la limitación de las potestades autonómicas de gasto, alude a las reiteradas sentencias que reconocen al legislador estatal la posibilidad de limitar el aumento global de las retribuciones de los funcionarios, citando las SSTC 96/1990, de 24 de mayo, FJ 3, y 62/2001, de 1 de marzo, FJ 2. En definitiva, es la repercusión de las medidas de que se trate en la política económica lo que justifica su constitucionalidad, de manera que cuanto mayor sea dicha repercusión mayor puede ser la incidencia de la intervención estatal en la autonomía financiera automática. En su criterio, tal es el caso de la estabilidad presupuestaria, que en la actualidad constituye uno de los pilares esenciales de la política económica general.

Por lo que se refiere a la vertiente de los ingresos, la STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 7, ha señalado que la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas viene definida en el bloque de la constitucionalidad más por relación a la vertiente del gasto que por la existencia de un sistema tributario propio con potencia recaudatoria suficiente para cubrir sus necesidades financieras. Por tanto, tampoco desde la vertiente del ingreso la autonomía financiera autonómica es un concepto absoluto, especialmente porque la hacienda autonómica se nutre en buena medida de la aportación de partidas de los presupuestos del Estado. Finalmente, en cuanto a las decisiones que el Estado puede adoptar respecto del endeudamiento de las Comunidades Autónomas, la STC 11/1984, de 2 de febrero, FFJJ 5 y 6, incardina la potestad autorizatoria del Estado en la llamada Constitución económica, es decir, la considera un instrumento de la política económica, precisando que la potestad autorizatoria estatal, que se sustenta en el artículo 149.1.11 CE, es de especial relevancia y está al servicio de una única política monetaria.

De todo lo expuesto se puede concluir que la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas está condicionada por la coordinación con la hacienda estatal y por el ejercicio de otras competencias estatales, de manera que es necesario examinar en cada caso la decisión del Estado que incida en la autonomía financiera autonómica para apreciar si aquél se excede o no de las competencias que le atribuye la Constitución. En este sentido, el Abogado del Estado manifiesta que la intervención prevista en la ley recurrida del Consejo de Política Fiscal y Financiera responde a la función de coordinación que es propia de dicho órgano. Además, aduce que la incidencia de las medidas controvertidas en la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas no es tan intensa como pretende el recurso, pues únicamente tiene por objeto evitar el endeudamiento (artículo 14 LOFCA) y no se proyecta en absoluto sobre los ingresos y gastos. En conclusión, el régimen previsto se encuentra dentro del margen de actuación estatal, teniendo en cuenta su evidente encuadramiento en la ordenación de la actividad económica general (artículo 149.1.13 CE).

El Abogado del Estado se refiere, a continuación, al cambio de naturaleza del Consejo de Política Fiscal y Financiera que habría derivado de la reforma de la LOFCA por la Ley Orgánica 5/2001, pues aquél habría dejado de ser un órgano consultivo y de deliberación para convertirse en un órgano de coordinación. La intervención del Consejo en la

determinación del objetivo concreto de estabilidad presupuestaria para cada Comunidad Autónoma tendría naturaleza coordinadora, pues se trata de alcanzar un acuerdo por los miembros del Consejo de Política Fiscal y Financiera, en cuyo seno no tiene mayoría el Estado, para poder dar cumplimiento a las decisiones de política económica sobre estabilidad presupuestaria.

Para el Abogado del Estado no es aplicable a este supuesto la doctrina de la STC 76/1983, de 5 de agosto, pues en el presente caso el Consejo de Política Fiscal y Financiera no cumple una función arbitral sino que participa en una fórmula de ejercicio coordinado de una competencia del Estado. Es decir, el Estado en el ejercicio normativo de sus competencias sobre la determinación del objetivo concreto de cada Comunidad Autónoma ha decidido que sea el Consejo de Política Fiscal y Financiera quien lo determine.

Para el Abogado del Estado el Consejo no sustituye a la Administración que pudiera ser competente, sino que actúa bajo el principio de coordinación en la función de concretar un objetivo global establecido por el Estado pudiéndose además no alcanzar un acuerdo por falta de consenso suficiente.

El Abogado del Estado examina a continuación la medida, prevista en el artículo 8 de la Ley 5/2001, consistente en la elaboración de un plan de saneamiento y su sometimiento al Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Manifiesta que esta medida tiene por objeto el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y supone una manifestación del principio de coordinación. En efecto, el Gobierno, previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera, aprueba el objetivo de estabilidad presupuestaria globalmente para todas las Comunidades Autónomas, remitiéndose dicho objetivo global al propio Consejo para que éste apruebe el objetivo concreto para cada Comunidad Autónoma. Por tanto, las Comunidades Autónomas han podido expresar su opinión en el seno de dicho órgano, correspondiendo a cada una de ellas su cumplimiento a través de su ley de presupuestos, con la precisión de que si no se hubiese alcanzado el acuerdo dichos presupuestos deberán aprobarse en situación de equilibrio. Si las Comunidades Autónomas no aprueban los presupuestos según lo señalado, deberán presentar un plan económico-financiero al Consejo de Política Fiscal y Financiera y si dicho plan no se aprobara deberán presentar otro.

Para el Abogado del Estado este *iter* se basa en el principio de coordinación de las Comunidades Autónomas con el Estado, previéndose distintos momentos en los que aquéllas pueden expresar su opinión, concluyendo que al final del proceso no existe una imposición forzosa *ex lege* a las Comunidades Autónomas en la configuración de su presupuesto. En contra de lo aducido por la demanda, no considera aplicable en este caso la doctrina de la STC 76/1983, de 5 de agosto, porque lo que se declaró inconstitucional en dicha sentencia fue un precepto que preveía una situación similar a la prevista en el artículo 155 CE. Tampoco considera extensible aquí lo señalado en el fundamento jurídico 14 de la misma STC 76/1983, pues en este caso no existe un acuerdo necesario y vinculante del órgano de coordinación. Por tanto, no se produce infracción del principio de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas.

Como consecuencia de todo lo argumentado, el Abogado del Estado concluye su escrito solicitando del Tribunal que declare la constitucionalidad de los preceptos recurridos.

8. Mediante providencia de 4 de junio de 2002, el Pleno del Tribunal acordó tener por personado al Letrado de las Cortes Generales jefe de la asesoría jurídica del Senado, en representación de la Cámara, en el presente recurso de inconstitucionalidad, así como en los registrados con los números 1451-2002, 1454-2002, 1460-2002, 1461-2002, 1462-2002, 1463-2002, 1467-2002, 1471-2002, 1473-2002, 1487-2002, 1488-2002, 1505-2002, 1506-2002 y 1522-2002, según interesa en su escrito de 16 de mayo anterior, accediendo a la suspensión que pide del plazo para hacer alegaciones en los correspondientes recursos hasta tanto se resuelva sobre la acumulación de los mismos. Asimismo, acordó oír a los recurrentes y demás partes personadas para que en el plazo de diez días aleguen lo que estimen oportuno sobre la petición de acumulación. Por último, acordó llevar testimonio del citado escrito y de esta resolución a los recursos de inconstitucionalidad antes relacionados.

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

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

11. Mediante escrito registrado el día 20 de noviembre de 2002, el Letrado de las Cortes Generales jefe de la asesoría jurídica del Senado, en representación de la Cámara, manifiesta que habiendo recibido copia del Auto del Pleno del Tribunal declarando que no procede la acumulación solicitada por el Senado del recurso de inconstitucionalidad 1455-2002 con los otros recursos concernientes a la misma ley, procede a formular sus alegaciones en el plazo que se le ha otorgado, alegaciones que a continuación se sintetizan.

a) No se plantea objeción alguna respecto de la legitimación de la parte recurrente, ni respecto a su representación procesal y al plazo, llamando la atención, sin discutir su pertinencia, sobre el planteamiento de recurrir contra dos leyes en un único recurso.

b) Aborda a continuación el significado que tiene la estabilidad presupuestaria en el marco del Derecho de la Unión Europea, partiendo de que el desarrollo de la Unión Europea supone la aparición de un «nuevo escenario constitucional» en el que la estabilidad presupuestaria supone un fundamento básico de la Europa unida, puesto que los Estados han renunciado a su soberanía monetaria en razón a la existencia de una sola política monetaria y una sola autoridad en este campo, el Banco Central Europeo. Además, de acuerdo con el artículo 126 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) (antiguo artículo 104 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea) y el protocolo núm. 12 del mismo, corresponde a la Comisión supervisar la evolución de la situación presupuestaria y el endeudamiento de los Estados miembros y al Consejo corregir las eventuales desviaciones.

La política de estabilidad presupuestaria pasa, pues, a jugar un papel de primera magnitud en el contexto del Pacto europeo de estabilidad y crecimiento, recordándose que el artículo 93 CE establece que «corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de esos Tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión». En la misma dirección, se indica que el artículo 149.1.11 CE declara la competencia exclusiva del Estado sobre el sistema monetario y la STC 24/2002, de 31 de enero, FJ 5, afirma que la estabilidad presupuestaria es «un objetivo macroeconómico auspiciado por el artículo 40.1» de la Constitución, a cuya corrección «indiscutiblemente puede contribuir la gradual recuperación del equilibrio presupuestario», de manera que hay que considerar incorporado al artículo 134 CE el principio de estabilidad presupuestaria.

No puede olvidarse, según la representación procesal del Senado, que el artículo 21.3 LOFCA establece que los presupuestos de las Comunidades Autónomas serán elaborados por las mismas «con criterios homogéneos de forma que sea posible su consolidación con los presupuestos generales del Estado», y aunque ello se refiere a los aspectos contables hay que dar al precepto una nueva lectura como consecuencia de las determinaciones contenidas en el artículo 93 CE.

El Pacto de estabilidad y crecimiento contiene una serie de compromisos por parte de los Estados miembros: respetar el objetivo presupuestario, consiguiendo situaciones presupuestarias próximas al equilibrio con superávit; adoptar medidas correctoras para alcanzar esos objetivos una vez recibida la advertencia a través de una recomendación del Consejo; poner en marcha sin demora los ajustes presupuestarios correctores; y corregir los déficits excesivos tan pronto como sea posible. Estamos, por tanto, ante medidas que no son instrumento de una política económica coyuntural, sino ante un principio básico desde el punto de vista económico. En conclusión, los Estados miembros tienen un objetivo común contenido en el artículo 120 TFUE (antiguo artículo 98 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea), que impone contribuir a los objetivos de la Unión coordinando sus políticas económicas (artículo 121 TFUE), sometiéndose a un sistema de vigilancia multilateral (artículo 121.5 TFUE).

A todo ello, no son ajenas la Ley general de estabilidad presupuestaria y la Ley Orgánica complementaria. La exposición de motivos de la primera hace referencia a que en un Estado fuertemente descentralizado como España el esfuerzo del Estado ha de ser simultáneamente realizado por el conjunto de las Administraciones públicas. De aquí que se fije un marco de estabilidad presupuestaria de alcance básico, de acuerdo con las habilitaciones del Estado contenidas en el artículo 149.1.13 y 18 CE, afirmando, complementariamente, la relevancia de las reglas 11 y 14 del mismo artículo 149.1 CE. Si se examina la normativa de la Unión Europea que ha quedado reseñada, se verá que, sometida la política económica al cumplimiento de los objetivos de la Unión, ninguno de los aspectos recogidos en la exposición de motivos de la Ley general de estabilidad presupuestaria es ajeno al cumplimiento de los acuerdos del Consejo, obligatorios para el Estado español, que es garante, ex artículo 93 CE, de dicho cumplimiento.

Nadie niega, aduce la representación procesal del Senado, que las Comunidades Autónomas gozan del principio de autonomía financiera, pero es éste un principio que no es absoluto, sino muy matizado, pues se ha de instrumentar «con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre los españoles» (artículo 156 CE). Por tanto, el principio de autonomía financiera debe ser ejercido ahora con muchas más restricciones que con anterioridad.

La representación procesal del Senado mantiene que, habida cuenta de lo señalado, resulta aplicable al caso la doctrina contenida en la STC 11/1984, de 2 de febrero, FJ 5, que expresó, con apoyo en la STC 1/1982, de 28 de enero, que las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de emisión de deuda pública deben enmarcarse en los principios básicos del orden económico resultantes de la llamada Constitución económica, ajustándose al principio de coordinación de sus haciendas con la hacienda estatal. En igual sentido, otras muchas sentencias del Tribunal Constitucional han reconocido competencias del Estado que restringían la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas en ámbitos diversos (la estabilidad económica interna o externa, la creación de empleo, el cumplimiento de compromisos internacionales o la estabilidad de la moneda). Así, cita las SSTC 27/1981, de 20 de julio, 1/1982, de 28 de enero, 76/1983, de 5 de agosto, 11/1984, de 2 de febrero, 96/1984, de 19 de octubre, 179/1985, de 19 de diciembre, 14/1986, de 31 de enero, 63/1986, de 21 de mayo, 96/1990, de 24 de mayo, 13/1992, de 6 de febrero, 76/1992, de 14 de mayo, 237/1992, de 15 de diciembre, 17/1996, de 7 de febrero y 171/1996, de 30 de octubre. Hace referencia específica a la STC 171/1996, en conexión con la STC 96/1990, de 24 de mayo, en las que el Tribunal confirmó la decisión estatal de establecimiento de un límite porcentual máximo para el incremento de las retribuciones de los empleados públicos en cuanto que ello está orientado a la consecución de la estabilidad económica y a la gradual recuperación del equilibrio presupuestario, configurándose, en suma, como un vehículo de dirección y orientación de la política económica que corresponde al Gobierno [así, también las SSTC 27/1981, de 20 de julio, FJ 2 y 76/1992, de 14 de mayo, FJ 4 a)].

El dictamen del Consejo de Estado, de 19 de enero de 2001, emitido en relación con la Ley 18/2001, pone el acento en la relevancia que tienen las reglas 11 y 13 del artículo 149.1 CE respecto del contenido de dicha ley, haciéndose hincapié en la incidencia que tiene en este caso el artículo 93 CE. En definitiva, el Estado resulta garante del cumplimiento de las obligaciones que se le imponen al Estado español en el ámbito de la Unión Europea y de aquí que le corresponda velar por que los presupuestos de las Comunidades Autónomas, al igual que los del Estado, se acomoden a los objetivos y directrices de la Unión. En este marco de necesaria coordinación entre las haciendas estatal y autonómica se ha de entender la función coordinadora que las leyes recurridas atribuyen al Consejo de Política Fiscal y Financiera, que tiene, precisamente, una naturaleza coordinadora.

c) A continuación, el representante procesal del Senado examina los motivos del recurso de inconstitucionalidad aducidos por la demanda.

Recuerda la representación procesal del Senado que la Ley Orgánica 5/2001 pretende evitar «resultados disfuncionales y desintegradores», en la línea precisamente de lo establecido en la STC 1/1982, de 28 de enero, que cita la parte recurrente.

Asimismo considera que la ley recurrida no vacía de contenido las competencias autonómicas, pues modula la acción de las Comunidades Autónomas, pero en absoluto se altera su ámbito competencial.

Igualmente señala que la ley impugnada supone el respeto de los compromisos libremente aceptados por el Estado español frente a la Unión Europea.

Afirma en relación con el artículo 8 de la Ley Orgánica 5/2001 que es la medida allí establecida precisamente la de menor intensidad entre las que se podían haber elegido, calificando el procedimiento previsto en aquel de prudente y equilibrado.

Finalmente, considera que la ley recurrida no impide a las Comunidades Autónomas la elaboración, aprobación y ejecución de sus presupuestos como aduce la parte recurrente.

Por todo lo expuesto, se solicita del Tribunal que desestime el recurso de inconstitucionalidad.

12. Por providencia de 22 de noviembre de 2011 se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 23 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Se impugnan con este recurso de inconstitucionalidad los artículos 2, 3, 5, 6 (apartados 3 y 4), 8 (apartados 1, 2, 3, 4, 5, 7 y 8) y la disposición adicional única (apartados 1, 2, 3 y 4) de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley general de estabilidad presupuestaria.

2. La fundamentación que sustenta la presente impugnación es en buena medida coincidente con la fundamentación recogida en el recurso de inconstitucionalidad 1454-2002 planteado por el propio Consejo de Gobierno del Principado de Asturias contra determinados artículos de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria. No obstante los recurrentes han planteado un recurso autónomo frente a los preceptos recogidos en la Ley 18/2001, recurso finalmente no acumulado al presente por este Tribunal, por lo que en la presente sentencia únicamente nos corresponde la resolución de las impugnaciones dirigidas contra los preceptos anteriormente referidos de la Ley Orgánica 5/2001, sin perjuicio de que podamos aludir a aquellos preceptos de la Ley 18/2001 que se encuentren directamente conectados con los aquí impugnados. Pues, en efecto, buena parte de la argumentación del recurso va dirigida contra «la construcción del principio de estabilidad presupuestaria» que define el artículo 3.2 de la Ley 18/2001 general de estabilidad presupuestaria y a la que se remite el artículo 2 de la Ley Orgánica 5/2001 complementaria de la Ley general de estabilidad presupuestaria y por conexión muchos de los preceptos impugnados en el presente recurso.

La representación procesal del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias considera que los preceptos recurridos vulneran la autonomía política y financiera de la Comunidad Autónoma reconocida en el artículo 156 de la Constitución, sin que los títulos habilitantes que dan cobertura constitucional a la ley recurrida justifiquen el alcance de su regulación.

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

Hay que indicar ya en este punto, que las cuestiones planteadas en este proceso han sido ya resueltas en las SSTC 134/2011, de 20 de julio, y 157/2011, de 18 de octubre, a

cuyos textos nos remitiremos sucintamente, destacando ya que la reforma constitucional de 27 de septiembre pasado, que entró en vigor ese mismo día –disposición final única–, ha dado una nueva redacción al artículo 135 CE con la que se ha llevado a cabo la «consagración constitucional» del principio de estabilidad presupuestaria.

3. Ante todo, hemos de plantearnos la posible extinción de este proceso por virtud de la modificación de la Ley Orgánica 5/2001 por la Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo, cuestión ésta a la que la citada STC 134/2011, de 20 de julio, ha dado, en su fundamento jurídico 2, una respuesta negativa: «carece de sentido, tratándose de un recurso de inconstitucionalidad, pronunciarse sobre normas que el mismo legislador ha expulsado ya» del ordenamiento, pero «constituyen una excepción a esta regla general aquellos supuestos en los que a través de un recurso de inconstitucionalidad lo que se traba en realidad es una controversia en el ámbito de las competencias respectivas del Estado y de las Comunidades Autónomas».

Y en este caso ocurre que la modificación que dicha Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo realiza de la Ley Orgánica 5/2001 supone su sustitución por otra normativa que reproduce las mismas cuestiones objeto de controversia. «Por tanto, ha de alcanzarse la conclusión de que, pese a su modificación, el recurso de inconstitucionalidad promovido frente a la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre,... mantiene vivo su objeto».

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

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

Estando clara, como ya declaramos en la STC 134/2011, de 20 de julio, ya citada, y ratificamos en la STC 157/2011, la competencia estatal ex artículo 149.1, 13 y 14 CE, por un lado, y artículo 149.1.11 y 18 CE, por otro para dictar las normas controvertidas, «deberemos valorar en el examen de cada precepto impugnado si las competencias estatales en juego limitan o no de modo indebido las competencias autonómicas, en particular su autonomía política y financiera (arts. 137 y 156 CE)» (STC 134/2011, ya citada, FJ 7).

5. Llegando así, como acabamos de indicar, al examen de los concretos preceptos impugnados, habrá que comenzar por el artículo 2 de la Ley Orgánica 5/2001, pues es el precepto que afirma que el principio de estabilidad presupuestaria, tal como aparece

definido en la Ley 18/2001, general de estabilidad presupuestaria, será aplicable a las Comunidades Autónomas.

«Artículo 2. *Principios generales.*

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

Debemos remitirnos para la resolución de la cuestión planteada a la STC 134/2011, FJ 8 b), en la que se desestimó la impugnación del artículo 2 de la Ley Orgánica 5/2001, con fundamento en las siguientes apreciaciones y conclusiones que deben ser igualmente aplicables a la desestimación de aquellos otros artículos que se refieren al principio de estabilidad:

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

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

c) «La legitimidad constitucional de que el Estado, ex artículos 149.1.13 y 156.1 en conexión con el artículo 149.1.14 CE, establezca topes máximos en materias concretas a las Comunidades Autónomas en la elaboración de sus presupuestos se extiende, con igual fundamento, a la fijación de topes generales para dichos presupuestos, toda vez que la política presupuestaria es un instrumento de la política económica de especial relevancia, a cuyo través incumbe al Estado garantizar el equilibrio económico general (STC 62/2001, FJ 4).»

d) «una vez desestimada la impugnación del artículo 3.2 de la Ley 18/2001, que contiene el alcance de dicho principio de estabilidad, procede hacer lo mismo respecto del artículo 2 de la Ley Orgánica 5/2001 y desestimar su impugnación.»

6. A la misma conclusión desestimatoria hemos de llegar respecto de todos aquellos preceptos impugnados que se remiten al concepto de estabilidad utilizado en el artículo 3.2 de la Ley 18/2001.

Así, por los mismos motivos debe ser ahora desestimada la impugnación de la disposición adicional única, apartado cuatro, que dispone el carácter anual de los presupuestos autonómicos en concordancia con los del Estado y su sometimiento al principio de estabilidad presupuestaria.

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

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

1. Los presupuestos de las Comunidades Autónomas tendrán carácter anual e igual período que los del Estado, atenderán al cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria, incluirán la totalidad de los gastos e ingresos de los organismos y entidades integrantes de la misma, y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a tributos atribuidos a las referidas Comunidades.»

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

7. El artículo 3 de la Ley Orgánica 5/2001 sobre el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria por las Comunidades Autónomas, se impugna por los mismos motivos que los artículos anteriores.

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

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

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

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

Es de destacar que aunque tal precepto no fue impugnado en el recurso que dio lugar a la STC 134/2011, le son plenamente aplicables los mismos argumentos reproducidos por lo que procede desestimar su impugnación.

8. Con igual argumentación se desestimó en la STC 134/2011, FJ 8 c) la impugnación del artículo 5, segundo inciso de la Ley Orgánica 5/2001, que dispone:

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

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

El precepto supone «una reiteración del contenido del artículo 3.2 de la Ley 18/2001 de manera que, por consecuencia de lo dicho respecto de este último precepto, debemos desestimar también la impugnación» (STC 134/2011, *loc. cit.*).

9. Procede igualmente la desestimación de la impugnación de los artículos 6 (apartados 3 y 4) de la Ley Orgánica 5/2001,

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

...

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

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

Debemos remitirnos a la, tantas veces citada, STC 134/2011, de 20 de julio, FJ 8 d), en la que desestimamos su impugnación con fundamento en las siguientes apreciaciones y conclusiones:

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

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

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

10. Los recurrentes impugnan igualmente el artículo 8 de la Ley Orgánica 5/2001 cuyo tenor es el siguiente:

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

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

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

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

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

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

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

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

8. Cuando concurren condiciones económicas, imprevistas en el momento de la aprobación del plan económico-financiero, la Comunidad Autónoma podrá remitir al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas un plan rectificativo del plan inicial, que se tramitará de acuerdo con el procedimiento previsto en este artículo.»

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

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

b) «no vulnera la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas la necesaria elaboración por las Comunidades Autónomas del plan económico-financiero cuando los presupuestos autonómicos se aprueben o liquiden con desequilibrio, ni tampoco lo hace su examen por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas y la presentación de un nuevo plan cuando el anterior no garantice el cumplimiento del objetivo de estabilidad. Lo mismo ocurre cuando, concurriendo las circunstancias imprevistas a que se refiere el apartado 8 del artículo 8, la propia Comunidad Autónoma remita un plan rectificativo al Consejo de Política Fiscal y Financiera.»

c) «la comprobación por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas de la idoneidad de las medidas del plan económico-financiero no puede considerarse como un simple mecanismo de control de la actividad presupuestaria de las Comunidades Autónomas, pues los presupuestos autonómicos, al igual que ocurre con los planes hidrológicos de cuenca, "inciden en la actividad de diferentes Administraciones públicas –la de las Comunidades Autónomas, en primer lugar, pero también las del Estado y otros entes territoriales e institucionales– siendo patente tanto su directa relación con la ordenación general de la actividad económica como la obligación de respetarlas que a todas ellas incumbe", pues si cada Comunidad Autónoma pudiera instrumentar libremente y sin homogeneidad las medidas de adecuación al objetivo –en este caso incumplido– de estabilidad presupuestaria, dicho objetivo resultaría de difícil o imposible cumplimiento. Es, pues, a través de medidas de coordinación en el seno del órgano establecido por el legislador orgánico en cumplimiento de la Constitución (artículo 157.3 CE), como se garantiza el cumplimiento de la política económica de estabilidad presupuestaria del Estado.»

11. Asimismo, no cabe sino la desestimación de la impugnación de la disposición adicional única, apartado 1.

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

Uno. Se modifica la letra b) del apartado 1 del artículo 2 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, que queda redactado en los siguientes términos:

b) La garantía del equilibrio económico, a través de la política económica general, de acuerdo con lo establecido en los artículos 40.1, 131 y 138 de la Constitución, corresponde al Estado, que es el encargado de adoptar las medidas

oportunas tendentes a conseguir la estabilidad económica interna y externa y la estabilidad presupuestaria, así como el desarrollo armónico entre las diversas partes del territorio español. A estos efectos, se entenderá por estabilidad presupuestaria la situación de equilibrio o de superávit, computada en términos de capacidad de financiación, de acuerdo con la definición establecida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales.»

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

12. Corresponde igualmente aplicar la argumentación realizada en la STC 134/2011, para desestimar la impugnación de la disposición adicional única (apartado 2) de la Ley Orgánica 5/2001.

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

...

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

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

- a) La coordinación de la política presupuestaria de las Comunidades Autónomas con la del Estado.
- b) La emisión de los informes y la adopción de los acuerdos previstos en la Ley Orgánica 18/2001, Complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.
- c) El estudio y valoración de los criterios de distribución de los recursos del Fondo de Compensación.
- d) El estudio, la elaboración, en su caso, y la revisión de los métodos utilizados para el cálculo de los costos de los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas.
- e) La apreciación de las razones que justifiquen, en cada caso, la percepción por parte de las Comunidades Autónomas de las asignaciones presupuestarias, así como los criterios de equidad seguidos para su afectación.
- f) La coordinación de la política de endeudamiento.
- g) La coordinación de la política de inversiones públicas.
- h) En general, todo aspecto de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas y de la Hacienda del Estado que, dada su naturaleza, precise de una actuación coordinada.»

Tal como argumentamos en la STC 134/2011, FJ 11, «la atribución al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas de la facultad de emitir informes y de adoptar acuerdos en relación con la aplicación efectiva del objetivo de estabilidad presupuestaria se adecua a las competencias de coordinación y cooperación que son propias de dicho Consejo», por lo que debe ser desestimada la impugnación.

13. Finalmente se recurre la disposición adicional única (apartado 3 de la Ley Orgánica 5/2001.

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

...

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

3. Para concertar operaciones de crédito en el extranjero y para la emisión de deuda o cualquier otra apelación de crédito público, las Comunidades Autónomas precisarán autorización del Estado. Para la concesión de la referida autorización, el Estado tendrá en cuenta el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria definido en el artículo 2.1 b) de la presente Ley.

Con relación a lo que se prevé en el párrafo anterior, no se considerarán financiación exterior, a los efectos de su preceptiva autorización, las operaciones de concertación o emisión denominadas en euros que se realicen dentro del espacio territorial de los países pertenecientes a la Unión Europea.

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

Nos remitimos, asimismo, para la desestimación de la impugnación del precepto a la STC 134/2011, de 20 de julio, FJ 8 e), y a lo argumentado entonces «la necesaria autorización del Estado de las operaciones de crédito que pretendan realizar las Comunidades Autónomas cuando se constate a través de la información suministrada por éstas el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, según prevé el precepto impugnado, no vulnera la autonomía política y financiera de la Generalitat, pues ambas encuentran su límite en las competencias del Estado del artículo 149.1.11 y 13 CE».

Procede, por tanto, la desestimación del recurso.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra los artículos 2, 3, 5, 6 (apartados 3 y 4), 8 (apartados 1, 2, 3, 4, 5, 7 y 8) y la disposición adicional única (apartados 1, 2, 3 y 4) de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley general de estabilidad presupuestaria.

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

Dada en Madrid, 23 de noviembre de 2011.—Pascual Sala Sánchez.—Eugeni Gay Montalvo.—Javier Delgado Barrio.—Elisa Pérez Vera.—Ramón Rodríguez Arribas.—Manuel Aragón Reyes.—Pablo Pérez Tremps.—Francisco José Hernando Santiago.—Adela Asua Batarrita.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Firmado y rubricado.