

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

19937 *Pleno. Sentencia 188/2011, de 23 de noviembre de 2011. Recurso de inconstitucionalidad 1473-2002. Interpuesto por el Gobierno de Aragón 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. 1473-2002, interpuesto por el Gobierno de Aragón contra los arts. 2; 3.1; 4; 5; 6.3 y 4; 8 (excepto su apartado 6); 9; 11; y disposición adicional única, apartados 1, 2, 3 y 4 –en lo relativo a determinadas modificaciones introducidas en la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas– de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley general de estabilidad presupuestaria. Ha intervenido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido ponente el Magistrado don Manuel Aragón Reyes, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Por escrito registrado en este Tribunal el 13 de marzo de 2002, el Letrado de la Comunidad Autónoma de Aragón, en la representación que legalmente ostenta del Gobierno de Aragón, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 2; 3.1; 4; 5; 6.3 y 4; 8 (excepto su apartado 6); 9; 11; y disposición adicional única, en sus cuatro apartados –en cuanto modifican diversos preceptos de la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA)– de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley general de estabilidad presupuestaria. Por otrosí solicitó la acumulación del presente recurso de inconstitucionalidad al interpuesto por la propia representación legal del Gobierno de Aragón contra la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria (recurso este que se tramita bajo el núm. 1467-2002), a cuya fundamentación se remite, habida cuenta de que ambos textos legales forman un bloque de aplicación e interpretación unitaria y conjunta.

2. La representación procesal del Gobierno de Aragón alude, en primer lugar, a que la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria, y la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley general de estabilidad

presupuestaria, traen causa inmediata del Pacto de estabilidad y crecimiento acordado en el seno del Consejo Europeo celebrado en Ámsterdam el 17 de junio de 1997 en el marco de lo previsto en el art. 104 del Tratado de la Comunidad Europea (que se corresponde con el actual art. 126 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea), y de los Reglamentos (CE) 1466/1997, del Consejo, de 7 de julio, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas, y 1467/1997, del Consejo, de 7 de julio, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo; que tienen como finalidad concretar el alcance del referido pacto.

Se refiere a continuación el representante legal del Gobierno de Aragón a los títulos competenciales esgrimidos para dictar la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria (el art. 149.1.11, 13, 14 y 18 CE), y la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley general de estabilidad presupuestaria, señalando que, respecto de esta última (objeto del presente proceso constitucional), su exposición de motivos se limita a referirse al art. 156.1 CE, sin que en su articulado se señale el título habilitante del que se hace uso. En todo caso, la Ley Orgánica 5/2001 se aprueba de forma separada a fin de cumplir la necesaria forma de ley orgánica que, de conformidad con el art. 157.3 CE, se exige para regular el ejercicio de las competencias financieras entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Sigue a lo anterior un resumen de la estructura y contenido de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria, y de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley general de estabilidad presupuestaria, para concluir con la exposición de las competencias que la Comunidad Autónoma de Aragón ostenta, a juicio de su representante legal, en las materias reguladas por ambas leyes.

Seguidamente expone el representante legal del Gobierno de Aragón los argumentos en los que se funda la impugnación de los preceptos de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley general de estabilidad presupuestaria, a los que se refiere el presente recurso. La fundamentación que sustenta dicha impugnación se resume a continuación.

a) Se impugnan, en un primer bloque, los arts. 2; 8.1 y 2; y 9, y la disposición adicional única, apartados 1, 3 y 4 –en cuanto modifican los arts. 2.1 b), 14.3 y 21.1 LOFCA– de la Ley Orgánica 5/2001, por suponer la quiebra de la autonomía de la Comunidad Autónoma de Aragón en cuanto a su competencia exclusiva en materia de planificación de la actividad económica (art. 35.1.14 del Estatuto de Autonomía de Aragón de 1982, en adelante EAAr), así como por suponer una inmisión en el ámbito de la autonomía financiera y la autonomía política, no cubierta por el título competencial hecho valer por el Estado.

El art. 2 de la Ley Orgánica 5/2001 se impugna concretamente en cuanto se remite a la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria, para el concepto de estabilidad presupuestaria como situación de equilibrio o superávit presupuestario, situación que viene definida en el art. 3.2 de la citada Ley 18/2001; por ello, la representación legal del Gobierno de Aragón se remite a la fundamentación que sustenta la impugnación de este precepto en su recurso de inconstitucionalidad núm. 1467-2002, interpuesto contra la Ley 18/2001, y que reproduce en el presente recurso.

Por los mismos argumentos se impugna el art. 8, apartados 1 y 2, de la Ley Orgánica 5/2001, en cuanto se refieren a la aprobación de un plan económico-financiero para el caso de aprobarse unos presupuestos que no se encuentren en la situación de equilibrio o superávit; y asimismo el art. 9 y la disposición adicional única, apartados 1, 3 y 4, de la Ley Orgánica 5/2001, dado que supeditan la actividad financiera de la Comunidad Autónoma de Aragón al principio de estabilidad presupuestaria entendido como situación de equilibrio o superávit presupuestario y condicionan la autorización del Estado a las Comunidades Autónomas para realizar operaciones de crédito y emisiones de deuda al cumplimiento por éstas de los objetivos de estabilidad presupuestaria, a lo que ha de añadirse que la nueva redacción del art. 14.3 LOFCA por la disposición adicional única de la Ley Orgánica 5/2001 supedita (a diferencia de lo que sucedía en la regulación precedente) la totalidad de las operaciones de crédito y emisiones de deuda de las

Comunidades Autónomas a la autorización del Estado, incluso para las operaciones transitorias de tesorería (operaciones de crédito por plazo inferior a la anualidad presupuestaria), lo que supone articular una suerte de control previo administrativo del Estado carente de función (pues el déficit sólo se producirá, en su caso, al cierre del ejercicio), que impide a la Comunidad Autónoma hacer un uso debido de un déficit transitorio, que se compensaría en la liquidación de los presupuestos.

b) En segundo lugar se impugna el art. 3.1 de la Ley Orgánica 5/2001, en cuanto obliga a la Comunidad Autónoma de Aragón a “adecuar su normativa presupuestaria al objetivo de cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria”, lo que la representación legal del Gobierno de Aragón considera contrario para la autonomía política de esta Comunidad Autónoma (art. 15 EAAR) y para el ámbito de decisión de la propia Administración de la Comunidad Autónoma, y además lesivo de la competencia exclusiva de Aragón en materia de régimen de organización y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno (art. 35.1.1 EAAR). El art. 3.1 de la Ley Orgánica 5/2001 guarda evidente paralelismo con el art. 7.1 de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria, siendo, en esencia, un instrumento por el que se obliga a la Comunidad Autónoma a un ejercicio forzado de sus potestades legislativa o reglamentaria, lo que no puede ser el alcance normal de la legislación básica; en todo caso, la representación legal del Gobierno de Aragón se remite a los argumentos vertidos frente al referido art. 7.1 en su recurso de inconstitucionalidad núm. 1467-2002 contra la Ley 18/2001, y que reproduce en el presente recurso.

c) El art. 4 de la Ley Orgánica 5/2001 se impugna en cuanto supone la quiebra del principio de autonomía del art. 137 CE, así como de lo dispuesto en el art. 153 CE, al determinar la sujeción de la Comunidad Autónoma de Aragón a una responsabilidad general innominada, de espaldas a los medios de control previstos en el citado art. 153 CE. El art. 4 de la Ley Orgánica 5/2001 es equivalente al art. 11 de la Ley 18/2001, por lo que la representación legal del Gobierno de Aragón se remite a la fundamentación que sustenta la impugnación de este precepto en su recurso de inconstitucionalidad núm. 1467-2002 contra la Ley 18/2001, fundamentación que reproduce en el presente recurso.

d) Se impugnan seguidamente en un nuevo bloque los arts. 5: 6.3 y 4; 8 (apartados 3, 4, 5, 7 y 8), y la disposición adicional única, apartado 2 –que modifica el art. 3.2 LOFCA– de la Ley Orgánica 5/2001, porque suponen la quiebra del ámbito de decisión de la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de autonomía financiera (art. 46 EAAR), así como de los principios de distribución de competencias previstos en los arts. 148, 149 y 157.3 CE, al atribuir al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas facultades decisorias incompatibles con el carácter deliberante y de cooperación de este órgano.

La representación legal del Gobierno de Aragón se remite a lo alegado en su recurso de inconstitucionalidad núm. 1467-2002 contra la Ley 18/2001 en relación con la impugnación del art. 8.3 de la misma, argumentación que reproduce en el presente recurso. A ello se añaden unas consideraciones específicas sobre lo dispuesto en los apartados 3 y 4 del art. 6 de la Ley Orgánica 5/2001, en cuanto regulan el trámite de aprobación o determinación del déficit para cada una de las Comunidades Autónomas y, en defecto de dicha determinación, la obligación de las Comunidades Autónomas de «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».

Para la representación legal del Gobierno de Aragón la remisión del art. 6.3 de la Ley Orgánica 5/2001 a lo dispuesto en el art. 8 de la Ley 18/2001 implica una infracción del principio del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), pues la confusa redacción del citado art. 6.3 no permite determinar con certeza si lo que se establece es que sea el Gobierno de la Nación –y no las Cortes Generales– el que fije el objetivo de estabilidad presupuestaria global para todas las Comunidades Autónomas. Si así se entiende, el art. 6.3 de la Ley Orgánica 5/2001 incurriría, además, en infracción del principio de intervención del poder legislativo en la planificación de la actividad económica prevista en el art. 131 CE, así como, indirectamente, en vulneración de lo dispuesto en los arts. 133.4 y 135.1 CE, dado que se sustrae al poder de las Cortes Generales un aspecto tan esencial para la planificación de la actividad económica como es la fijación de la cuantía global del

déficit de las Comunidades Autónomas y, por tanto, del déficit total del Estado, y se desconoce que los controles en orden a la planificación y ejecución presupuestaria y a la contracción de crédito deben ser establecidos por normas de rango legal. Asimismo se obvia el deber de las Cortes Generales de proveer lo necesario para el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los Tratados internacionales, en este caso del Tratado de la Unión Europea y del Pacto de estabilidad y crecimiento de 1997.

Por lo que se refiere al art. 6.4 de la Ley Orgánica 5/2001, conforme al cual si no se alcanza el acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas sobre los objetivos individuales de estabilidad presupuestaria, cada una de las Comunidades Autónomas «estará obligada a elaborar y liquidar sus presupuestos en situación, al menos, de equilibrio presupuestario», la representación legal del Gobierno de Aragón sostiene que existe una contradicción entre este precepto y el art. 21.2 LOFCA, en el supuesto de que las Cortes de Aragón no llegasen a elaborar los presupuestos generales de esta Comunidad para una determinada anualidad. En este caso, quedarían automáticamente prorrogados los presupuestos de la anualidad precedente (art. 21.2 LOFCA), sin perjuicio de que los mismos pudieran contener déficit, posibilidad que entra en contradicción con lo dispuesto en el art. 6.4 de la Ley Orgánica 5/2001, del que deriva la imposibilidad de prórroga presupuestaria si los presupuestos prorrogados contienen déficit. Para salvar esta contradicción no cabe sino concluir, según la representación legal del Gobierno de Aragón, que el art. 6.4 de la Ley Orgánica 5/2001 contiene una coacción velada a las Comunidades Autónomas a fin de que transijan en el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas con un acuerdo aunque sea contrario a sus intereses económicos, al impedirles cualquier posibilidad de déficit, lo que constituye una regulación arbitraria, que quiebra el art. 9.3 CE.

e) Finalmente, se impugna el art. 11 de la Ley Orgánica 5/2001 porque supone la infracción de la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de régimen de organización de su autogobierno (art. 35.1.1 EAAr), al incluir en el ámbito de aplicación de la norma, a los efectos de alcanzar la situación de estabilidad presupuestaria, a los entes de Derecho público mencionados en el art. 2.2 de la Ley 18/2001. Asimismo, en la medida en que se establece la obligación de elaborar el plan previsto en el art. 3.3 de la Ley 18/2001 para lograr la estabilidad presupuestaria, el art. 11 de la Ley Orgánica 5/2001 excede de la competencia estatal en materia de bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE). En todo caso, la representación legal del Gobierno de Aragón se remite a lo alegado al respecto en su recurso de inconstitucionalidad núm. 1467-2002 contra la Ley 18/2001 en relación con la impugnación de los arts. 2.2 y 3.3 de la misma, argumentación que reproduce en el presente recurso.

3. Por providencia de 23 de abril de 2002 el Pleno del Tribunal acordó admitir a trámite el presente recurso de inconstitucionalidad y dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus respectivos Presidentes, y al Gobierno, a través del Ministro de Justicia, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular alegaciones. Asimismo se acordó publicar la incoación del procedimiento en el «Boletín Oficial del Estado».

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

5. Mediante providencia de 14 de mayo de 2002 la Sección Primera acuerda incorporar a las actuaciones el escrito del Abogado del Estado de 8 de mayo de 2002 y concederle la prórroga solicitada para formular las alegaciones.

6. Por escrito que tuvo entrada en el registro general de este Tribunal el 17 de mayo de 2002 la Presidenta del Congreso de los Diputados comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara de no personarse en el proceso ni formular alegaciones, poniéndose a disposición del Tribunal y ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTIC.

7. Con fecha 3 de junio de 2002 se registra en este Tribunal el escrito de alegaciones del Abogado del Estado, que resumidamente se exponen.

a) Antes de examinar los motivos de inconstitucionalidad aducidos por el Gobierno de Aragón, el Abogado del Estado expone el contenido y finalidad de las leyes recurridas, que queda expresado en la exposición de motivos de la Ley 18/2001. Según el legislador se trata de adoptar una importantísima medida de política económica dirigida a mantener y prolongar el ciclo expansivo económico actual, actuando sobre el sector de la política económica en el que el Estado tiene un margen de actuación, al ser mínima su posibilidad de intervenir en la política monetaria, que recae en el Banco Central Europeo. Por ello, el margen de intervención del Estado se localiza en las políticas estructurales y en la política presupuestaria, esfera esta última en la que inciden las medidas contenidas en las leyes recurridas, que se refieren a los principios de estabilidad presupuestaria –definido como equilibrio o superávit– plurianualidad, transparencia y eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos. Estas medidas tienen en cuenta las decisiones y recomendaciones adoptadas en el ámbito europeo (Pacto de estabilidad y crecimiento acordado en el Consejo de Ámsterdam en junio de 1997 y recomendaciones del Consejo Europeo de Santa Maria da Feira de junio de 2000).

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 las medidas legales. En primer lugar, alude a la consolidación fiscal que, consistiendo en cerrar los presupuestos de modo que los gastos se financien con los ingresos sin endeudamiento, ha llevado a la eliminación del déficit público en el ejercicio de 2001 por primera vez en la historia de la democracia, haciendo posible el crecimiento económico español a mayor ritmo que los socios europeos, y todo ello en un contexto de desaceleración de la economía mundial. En este sentido, la prioridad del equilibrio presupuestario es la posición más adecuada para afrontar esa desaceleración, dando continuidad al crecimiento y a la creación de empleo. El principio de estabilidad presupuestaria o superávit se complementa con el de plurianualidad, teniendo en cuenta el envejecimiento de la población, de modo que los gastos que atienden a la población pasiva conllevarán, bien recortes en otras partidas –sistema de pensiones, gastos sanitarios–, bien aumento de otros ingresos. Por tanto, mientras se abordan las profundas reformas dirigidas a viabilizar el sistema, se trata de ir generando un margen financiero a través del objetivo de la estabilidad presupuestaria. Estamos, pues, en conclusión, ante un objetivo de política económica general materializado mediante medidas de política presupuestaria.

Esta actuación en política presupuestaria, para que sea eficaz, ha de proyectarse en todas las Administraciones públicas, aunque ello se impone en algunos casos directamente y en otros a través de fórmulas de coordinación. El Abogado del Estado precisa que en este apartado introductorio analizará por separado las medidas de orden presupuestario que se refieren a las Comunidades Autónomas y las que se refieren a las entidades locales, pues, aun siendo similares, requieren distinto tratamiento.

Así, en primer lugar, señala que el art. 3 de la Ley 18/2001 dispone en su apartado 2 que, respecto de las tres Administraciones –estatal, autonómica y local– la estabilidad presupuestaria ha de entenderse como situación de equilibrio o superávit, computada según la definición dada por el sistema europeo de cuentas nacionales y regionales y sin perjuicio de situaciones excepcionales.

En segundo lugar, dicha ley prevé que las Comunidades Autónomas podrán «establecer en sus normas reguladoras en materia presupuestaria los instrumentos y procedimientos necesarios para adecuarlas al objetivo del cumplimiento de la estabilidad presupuestaria». Por tanto, serán aquéllas las que, en ejercicio de sus competencias, actúen de modo preciso para alcanzar el objetivo a cumplir.

En tercer lugar, se prevé un régimen excepcional para las situaciones de déficit presupuestario que, en el caso de las Comunidades Autónomas, consistirá en que deberán exponer las causas que ocasionan el déficit y formular un plan a medio plazo para su corrección. Si la situación de déficit se produce por la aprobación de presupuestos que no cumplen el objetivo de equilibrio, el plan tiene por objeto los tres ejercicios

siguientes y se somete al Consejo de Política Fiscal y Financiera, de manera que si dicho Consejo estima que las medidas del plan no son adecuadas para la corrección se requiere a la Comunidad para que formule otro plan. En el caso de que la situación de desequilibrio se produzca no en la aprobación del presupuesto, sino en su liquidación, se deberá presentar un plan para la corrección en los mismos términos que en el caso anterior. La fórmula legal supone la intervención de un órgano de coordinación, como es el Consejo de Política Fiscal y Financiera, permitiéndose que sea la Comunidad Autónoma la que decida cómo actuar, esto es, sin imponer forzosamente una solución.

En cuarto lugar, se fija un procedimiento para establecer el objetivo de equilibrio presupuestario para cada Comunidad Autónoma, partiendo de que en el primer cuatrimestre de cada año el Gobierno, a propuesta de los Ministerios de Economía y Hacienda y previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera, fijará el objetivo de estabilidad presupuestaria para el conjunto de las Comunidades Autónomas, sometiéndolo al Congreso de los Diputados y al Senado para su aprobación. A continuación, el Consejo de Política Fiscal y Financiera fija el objetivo de estabilidad para cada Comunidad Autónoma; en caso de que no hubiera acuerdo en el seno de dicho órgano, las Comunidades deben aprobar y liquidar sus presupuestos de acuerdo con el principio de equilibrio previsto en el art. 3.2 de la Ley 18/2001, es decir, con equilibrio o superávit. El acuerdo tiene carácter trienal, aunque se adopta cada año, modulándolo así en virtud de la situación económica del momento.

En quinto lugar, se establece un sistema de responsabilidad financiera derivada del incumplimiento de los compromisos adquiridos por España ante la Unión Europea en materia de estabilidad presupuestaria, correspondiendo asumir a las Comunidades Autónomas las responsabilidades que se derivasen del incumplimiento de las leyes recurridas o de los acuerdos adoptados en su ejecución por el Ministerio de Economía y Hacienda o por el Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Finalmente, en sexto lugar, el régimen legal se completa con un mayor control y restricción del acceso al crédito de las Comunidades Autónomas, modificándose el art. 14 LOFCA para exigir autorización del Estado para concertar operaciones de crédito en el extranjero y para la emisión de deuda u otras operaciones al crédito.

Con todas estas medidas 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. Dicha autonomía es cada vez mayor en la vertiente de los ingresos y se ha vuelto a ampliar con el nuevo sistema de financiación, conteniéndose en la Ley Orgánica 7/2001 todo un catálogo de innovaciones en relación con la cesión de tributos estatales (impuesto sobre el valor añadido, impuestos especiales de fabricación, sobre electricidad y especial sobre determinados medios de transporte), mayores competencias normativas sobre los impuestos ya cedidos, sistemas de recargos o nuevos mecanismos de participación en ingresos del Estado, etc. De todo ello concluye el Abogado del Estado que no se puede afirmar que el endeudamiento sea el único recurso que queda a las Comunidades Autónomas para financiar sus gastos, precisando también que las leyes recurridas admiten excepcionalmente el déficit y el acceso al crédito aunque sea con medidas de coordinación.

En relación con la Administración local las previsiones son similares. Se fija un objetivo de estabilidad con informe previo de la Comisión Nacional de Administración Local y ulterior aprobación del Congreso de los Diputados y del Senado; se impone la elaboración de un plan económico-financiero para los entes locales que no cumplan el objetivo y, finalmente, se prevé un régimen de autorización de operaciones de crédito y endeudamiento.

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.

La estabilidad presupuestaria como objetivo de política económica se manifiesta en la Unión Europea desde su Tratado constitutivo. Así, su actual art. 4.3 alude a los principios rectores de las acciones de los Estados miembros: precios estables, finanzas públicas y condiciones monetarias sólidas y balanza de pagos estable. El art. 104 desarrolla estos

principios en relación con el déficit público, previendo la supervisión por el Consejo de la situación presupuestaria y del nivel de endeudamiento público de los Estados miembros, así como la adopción de medidas en caso de incumplimiento. El Pacto de estabilidad y crecimiento, contenido en la resolución del Consejo de 17 de junio de 1997 (97/C236/01), se transformó en el Reglamento 1466/1997 del Consejo, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas, y en el Reglamento 1467/1997, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo. Cita también las recomendaciones del Consejo Europeo celebrado en Santa Maria da Feira en junio de 2000, dirigidas al saneamiento de las cuentas públicas, más allá del nivel mínimo, para cumplir el Pacto de estabilidad y crecimiento.

Estas previsiones no contienen, sin embargo, la imposición a los Estados miembros de medidas concretas de política económica para alcanzar el objetivo común señalado, pues las mismas quedan en manos de los Estados. En este sentido, el dictamen del Consejo de 12 de febrero de 2002, relativo al programa español de estabilidad actualizado 2001-2005, pone de manifiesto que las medidas incluidas en la Ley 18/2001 se consideran muy favorables.

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 arts. 4.3 y 104 del Tratado y, en especial, el Reglamento 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 afirma a continuación la constitucionalidad de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria, y de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley general de estabilidad presupuestaria, dictadas en el ejercicio del título contenido en el art. 149.1.13 CE. Rechaza el Abogado del Estado el alegato del representante legal del Gobierno de Aragón según el cual la competencia de esta Comunidad Autónoma sobre planificación económica (art. 35.1.14 EAAr) queda vaciada de contenido por dichas leyes estatales, porque agotan la regulación y no permiten la intervención autonómica.

Para el Abogado del Estado, esta tesis impugnatoria se apoya en premisas que no responden a la realidad, pues, sin perjuicio de que la viabilidad presupuestaria sea sólo un sector de la política económica y que, por lo tanto, la planificación económica autonómica puede desarrollarse en los restantes sectores, lo cierto es que, como resulta del art. 3 de la Ley Orgánica 5/2001, también en el ámbito de la estabilidad presupuestaria queda margen de actuación para las Comunidades Autónomas. El legislador autonómico, además de poder dictar las leyes de desarrollo de la legislación estatal básica sobre estabilidad presupuestaria, tiene la posibilidad de determinar un objetivo de estabilidad presupuestaria más ambicioso que el acordado por el Estado.

Afirma asimismo el Abogado del Estado 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 art. 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 el Abogado del Estado 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. Como quiera que el objetivo se adoptó en 1997 con el Pacto de

estabilidad y crecimiento, ocurre que en el año 2002 pueden orientarse las políticas económicas de los Estados en la dirección de reducción del déficit.

En este sentido, el objetivo de la Ley recurrida (al igual que el de la Ley 18/2001) no es, exclusivamente, cumplir los mínimos exigidos por la normativa comunitaria, 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 art. 149.1.13 CE, ejecutar decisiones de política económica de control del déficit, decisiones que se adoptan anualmente con la aprobación del Congreso 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.

Se rechaza también por el Abogado del Estado el planteamiento del recurso conforme al cual el principio de estabilidad, concebido en la forma en que lo hace la ley orgánica recurrida (y la Ley 18/2001), frente al crecimiento y la creación de empleo. Es ésta una crítica política o, si se quiere, técnica, a la orientación del legislador de la política económica nacional, pero estos planteamientos no pueden sustentar un pronunciamiento de constitucionalidad, pues la Constitución no impone orientaciones políticas determinadas. La bondad técnica o la eficacia de las medidas para alcanzar los objetivos previstos no tiene trascendencia constitucional y así lo ha reconocido el Tribunal Constitucional en muchas ocasiones refiriéndose a la libertad del legislador en el empleo de dichas medidas (así, STC 222/1992).

d) A continuación, el Abogado del Estado rechaza que la ley orgánica recurrida (y la Ley 18/2001) vulnere la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. Para el Gobierno de Aragón 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 dichas leyes conculcan 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, FJ 3, y 62/2001, 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, 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, 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 art. 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 (art. 156.1 CE) 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 Orgánica 5/2001 y en la Ley 18/2001 del Consejo de Política Fiscal y Financiera responde a la actuación 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 (art. 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 (art. 149.1.13 CE).

e) Señala a continuación el Abogado del Estado que la fijación en la ley orgánica recurrida (y en la Ley 18/2001) del objetivo de estabilidad presupuestaria no supone una limitación o prohibición absoluta del acceso al crédito de las Comunidades Autónomas (que, en cualquier caso, no es un medio de financiación autonómica que la Constitución reconozca sin límites). Esta regulación sólo supone un aumento en el control de las operaciones de crédito derivado de la finalidad de las medidas adoptadas en política crediticia, esto es, la reducción del déficit mediante la política presupuestaria consistente en aprobar y liquidar los presupuestos en equilibrio o con superávit. Se trata, por tanto, de una regulación razonable y proporcionada, justificada en el título contenido en el art. 149.1.13 CE y respetuosa con la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas.

f) La impugnación del art. 3.1 de la Ley Orgánica 5/2011, fundada en que este precepto establece un instrumento por el que se obliga a las Comunidades Autónomas al ejercicio forzado de la potestad legislativa o reglamentaria, tampoco puede prosperar según el Abogado del Estado, pues el precepto impugnado no establece ninguna imposición forzosa, sino que faculta a las Comunidades Autónomas (“podrán”) para adoptar las medidas legislativas y administrativas que consideren convenientes para lograr el objetivo de estabilidad presupuestaria.

g) El Abogado del Estado examina a continuación la medida consistente en la elaboración de un plan de saneamiento y su sometimiento al Consejo de Política Fiscal y Financiera (art. 8 de la Ley Orgánica 5/2011), que 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. El Abogado del Estado no considera aplicable en este caso la doctrina de la STC 76/1983, porque lo que se declaró inconstitucional en dicha Sentencia fue un precepto que preveía una situación similar a la prevista en el art. 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.

h) Rechaza a continuación el Abogado del Estado que el art. 6.3 de la Ley Orgánica 5/2001 pueda ser interpretado, como lo hace la representación legal del Gobierno de Aragón, en el sentido de que se establece que es el Gobierno de la Nación quien fija el objetivo de estabilidad presupuestaria global para todas las Comunidades Autónomas, pues en todos los casos los objetivos de estabilidad presupuestaria acordados por el Gobierno requerirán la sucesiva aprobación del Congreso de los Diputados y el Senado. No existe, por tanto, quiebra alguna de los principios constitucionales de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad.

También rechaza el Abogado del Estado la tacha de arbitrariedad e inseguridad jurídica que el Gobierno de Aragón dirige al art. 6.4 de la Ley Orgánica 5/2001, porque no existe la finalidad coactiva que el recurrente presume en dicho precepto, que se limita a imponer el objetivo general de estabilidad presupuestaria previsto en la ley para el caso de que no se pueda llegar en el Consejo de Política Fiscal y Financiera a un acuerdo de determinación concreta del objetivo para cada Comunidad Autónoma. Por otra parte, es claro que la eventual falta de acuerdo en el Consejo de Política Fiscal y Financiera supondrá que el Gobierno autonómico tenga que aprobar y liquidar sus presupuestos en situación, al menos, de equilibrio presupuestario, lo que no incide en ulteriores situaciones que puedan producirse en la tramitación y aprobación de los presupuestos por el Parlamento autonómico; si no se llegan a aprobar los presupuestos habrá que estar a las previsiones legales aplicables, sin perjuicio de que entren en juego después las disposiciones sobre estabilidad presupuestaria y la corrección de situaciones de déficit, si se diese el caso.

i) Finalmente, el Abogado del Estado descarta que el art. 11 de la Ley Orgánica 5/2001 incurra en ninguna de las infracciones que aduce el Gobierno de Aragón. La previsión sobre las entidades de Derecho público a que se refiere el art. 2.2 de la Ley 18/2001 queda amparada en el título del art. 149.1.13 CE, sin perjuicio de que pueda tener acomodo en otros títulos competenciales, y no es una regulación de detalle, sino que, muy al contrario, se trata simplemente de establecer un objetivo de estabilidad presupuestaria. De acuerdo con el referido art. 11, las Comunidades Autónomas no sólo pueden establecer las disposiciones que consideren oportunas para delimitar con más exactitud el concepto de equilibrio financiero de los entes del art. 2.2 de la Ley 18/2001, sino que también podrán establecer las estrategias de saneamiento oportunas para alcanzar esa situación. Por otro lado, la previsión del art. 11 de la Ley Orgánica 5/2001 está plenamente justificada, pues el objetivo de estabilidad presupuestaria sólo puede cumplirse si se proyecta sobre la totalidad del sector público.

8. El día 16 de mayo de 2002 se registró 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, en lo que ahora importa, con la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre.

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

9. Mediante providencia de 4 de junio de 2002 el Pleno del Tribunal acordó tener por personado al Letrado de las Cortes Generales jefe de la asesoría jurídica del Senado, en representación de la Cámara, en el presente recurso de inconstitucionalidad, así como en los registrados con los números 1451-2002, 1454-2002, 1455-2002, 1460-2002, 1461-2002, 1462-2002, 1463-2002, 1467-2002, 1471-2002, 1487-2002, 1488-2002, 1505-2002, 1506-2002 y 1522-2002, según interesa en su escrito de 16 de mayo de 2002, 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.

10. Por ATC 215/2002, de 29 de octubre, el Pleno del Tribunal denegó la acumulación solicitada.

11. Mediante providencia de 22 de noviembre de 2011 se acordó señalar para deliberación y fallo de esta Sentencia el día 23 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Se impugnan con este recurso de inconstitucionalidad los arts. 2; 3.1; 4; 5; 6.3 y 4; 8 (excepto su apartado 6); 9; 11; y disposición adicional única, apartados 1, 2, 3 y 4 –en lo relativo a determinadas modificaciones introducidas en la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA)– de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley general de estabilidad presupuestaria.

2. La fundamentación que sustenta la presente impugnación guarda relación con la fundamentación recogida en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1467-2002, planteado también por el Gobierno de Aragón contra determinados artículos de la Ley 18/2001, general de estabilidad presupuestaria. No obstante, el recurrente ha 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 corresponde la resolución de las impugnaciones dirigidas contra los preceptos anteriormente referidos de la Ley Orgánica 5/2001, sin perjuicio de podernos referir 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 realiza el art. 3.2 de la Ley 18/2001 general de estabilidad presupuestaria y a la que se remite el art. 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 Gobierno de Aragón considera que los preceptos recurridos vulneran la autonomía política y financiera de la Comunidad Autónoma reconocida en el art. 156 CE, así como sus competencias exclusivas en materia de planificación de la actividad económica (art. 35.1.14 del Estatuto de Autonomía de Aragón de 1982) o de régimen de organización y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno (art. 35.1.1 del Estatuto de Autonomía de Aragón de 1982), 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 art. 149.1.13 CE y complementariamente, para aspectos concretos, las reglas 11, 14 y 18 del mismo art. 149.1 CE.

Y es de indicar que las cuestiones planteadas en este proceso han sido ya resueltas en las SSTC 134/2011, de 20 de julio, y 157/2011, de 18 de octubre, a las cuales 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 art. 135 CE, con la que se ha llevado a cabo la constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria.

3. Antes de entrar en el examen de los preceptos impugnados debemos advertir que, como ya señalamos en la citada STC 134/2011, FJ 2, el presente proceso constitucional no ha perdido objeto por la modificación que la Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo, realiza de la Ley Orgánica 5/2001, reproduciendo las mismas cuestiones objeto de controversia.

Asimismo resulta obligado precisar que, como ya dijimos en la STC 157/2011, FJ 3, en el enjuiciamiento del presente asunto debemos atenernos al canon de constitucionalidad resultante de la reforma constitucional que ha modificado el art. 135 CE con la «consagración constitucional» –exposición de motivos de la reforma– del «principio de estabilidad presupuestaria», y cuyo apartado 1 establece que «todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria». Estamos, pues, 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 admite diversas formulaciones, de modo que será ese desarrollo el que perfilará su contenido. Desarrollo que la nueva redacción del art. 135 CE encomienda a una ley orgánica, obviamente estatal –apartado 3–.

Estando clara, como también declaramos en la STC 134/2011, FJ 8, y ratificamos en la STC 157/2011, FJ 3, la competencia estatal ex 149.1.13 y 14 CE, por un lado, y art. 149.1.11 y 18 CE, por otro para dictar las normas controvertidas, «deberemos valorar en el examen de cada precepto impugnado si las competencias estatales en juego limitan o no de modo indebido las competencias autonómicas, en particular su autonomía política y financiera (arts. 137 y 156 CE)» (STC 134/2011, ya citada, FJ 7); no sin antes recordar la doctrina establecida en la STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 64, en relación con que la atribución por el Estatuto de competencias a la Comunidad Autónoma, en el presente supuesto las competencias en materia de planificación de la actividad económica o en materia de régimen de organización y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno, no puede afectar a las competencias (o potestades o funciones dentro de las mismas) sobre las materias o submaterias reservadas al Estado, que se proyectarán, cuando corresponda, sobre dichas competencias autonómicas con el alcance que les haya otorgado el legislador estatal con plena libertad de configuración, sin necesidad de que el Estatuto incluya cláusulas de salvaguardia de las competencias estatales.

4. Entrando ya en el examen de los concretos preceptos impugnados, comenzaremos por el art. 2 de la Ley Orgánica 5/2001, que se refiere a los principios de estabilidad presupuestaria, plurianualidad, transparencia y eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos.

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

- a) «La definición de «estabilidad presupuestaria» se configura como una orientación de la política económica general que el Estado puede dictar ex art. 149.1.13» de la Constitución.
- b) «Este Tribunal en su STC 62/2001, de 1 de marzo, reiterando anterior doctrina, ha considerado legítimo el establecimiento de límites presupuestarios en materias concretas.»
- c) «La legitimidad constitucional de que el Estado, ex arts. 149.1.13 y 156.1 en conexión con el art. 149.1.14 CE, establezca topes máximos en materias concretas a las Comunidades Autónomas en la elaboración de sus presupuestos se extiende, con igual fundamento, a la fijación de topes generales para dichos presupuestos, toda vez que la política presupuestaria

es un instrumento de la política económica de especial relevancia, a cuyo través incumbe al Estado garantizar el equilibrio económico general (STC 62/2001, FJ 4).»

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

5. A la misma conclusión desestimatoria, por los mismos fundamentos reproducidos, hemos de llegar respecto del art. 3.1 de la Ley Orgánica 5/2001, precepto que impone a las Comunidades Autónomas adecuarse al principio de estabilidad presupuestaria tal como es definido en el art. 3.2 de la Ley 18/2001.

6. El Gobierno de Aragón impugna igualmente el art. 5 de la Ley Orgánica 5/2001.

Con la misma argumentación reproducida en los fundamentos anteriores se desestimó en la STC 134/2011, FJ 8 c), y debemos desestimar ahora, la impugnación del segundo inciso del precepto, conforme al cual «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».

En lo que se refiere al primer inciso de este precepto, a cuyo tenor «el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas actuará como órgano de coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas para dar cumplimiento a los principios rectores de la presente Ley Orgánica», debemos igualmente remitirnos para su desestimación a lo razonado en la STC 134/2011, FJ 8 c) y d), en relación con el carácter del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, argumentación a la que nos referiremos con mayor detalle al tratar la impugnación de los arts. 6 y 8 de la Ley Orgánica 5/2001.

7. Por lo que se refiere a la impugnación de la disposición adicional única, apartado 1, de la Ley Orgánica 5/2001, por la que se modifica la letra b) del apartado 1 del artículo 2 de la LOFCA, baste señalar que, 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 art. 149.1.13 y 14 CE, competencias que se ejercen en el marco multilateral de coordinación y cooperación previsto por el legislador orgánico. Por tanto, debemos desestimar la impugnación de este apartado uno de la disposición adicional única de la Ley Orgánica 5/2001».

En consecuencia, ha de desestimarse también la impugnación que de este precepto efectúa el Gobierno de Aragón.

8. Por las mismas razones debe ser desestimada la impugnación de la disposición adicional única, apartado 4, de la Ley Orgánica 5/2001, en cuanto modifica el apartado 1 del art. 21 LOFCA, que dispone el carácter anual de los presupuestos autonómicos en concordancia con los del Estado y su sometimiento al principio de estabilidad presupuestaria.

Como ya declaramos 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».

9. Impugna asimismo el Gobierno de Aragón el art. 4 de la Ley Orgánica 5/2001, que establece lo siguiente:

«Artículo 4. *Responsabilidad financiera derivada del incumplimiento de los compromisos adquiridos por España ante la Unión Europea en materia de estabilidad presupuestaria.*

Las Comunidades Autónomas que, incumpliendo las obligaciones contenidas en la presente Ley Orgánica o los acuerdos que, en su ejecución, fuesen adoptados por el Ministerio de Hacienda o por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, provoquen o contribuyan a producir el incumplimiento de las

obligaciones asumidas por España frente a la Unión Europea como consecuencia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, asumirán en la parte que les sea imputable las responsabilidades que de tal incumplimiento se hubiesen derivado.

En el proceso de asunción de responsabilidad financiera a que se refiere el párrafo anterior se garantizará, en todo caso, la audiencia de la Comunidad Autónoma afectada.»

Este Tribunal ha afirmado que la responsabilidad *ad extra* de la Administración estatal por incumplimientos del Derecho de la Unión Europea no justifica la asunción de una competencia que no le corresponde, aunque tampoco le impide repercutir *ad intra*, sobre las Administraciones públicas autonómicas competentes, la responsabilidad que en cada caso proceda (por todas, SSTC 79/1992, de 28 de mayo, FJ 1; 148/1998, de 2 de julio, FJ 8; y 96/2002, de 25 de abril, FJ 10). Por ello corresponde al Estado, no sólo establecer los sistemas de coordinación y cooperación que permitan evitar las irregularidades o las carencias en el cumplimiento de la normativa europea, sino también «los sistemas de compensación interadministrativa de la responsabilidad financiera que pudiera generarse para el propio Estado en el caso de que dichas irregularidades o carencias se produjeran efectivamente y así se constatará por las instituciones comunitarias» (STC 148/1998, FJ 8). Con fundamento en esta reiterada doctrina constitucional debemos desestimar la impugnación del art. 4 de la Ley Orgánica 5/2001.

10. El Gobierno de Aragón impugna también los apartados 3 y 4 del art. 6 de la Ley Orgánica 5/2001, impugnación que debemos desestimar con remisión nuevamente a la tantas veces citada STC 134/2011, FJ 8 d), en la que ya rechazamos la impugnación de los referidos preceptos con fundamento en las siguientes apreciaciones y conclusiones:

a) «ninguna vulneración de la autonomía política y financiera de la Generalitat de Cataluña supone lo establecido en el art. 6.3 de la Ley Orgánica 5/2001, pues 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” es una cuestión que por su naturaleza y alcance afecta, sin duda, a “la garantía del equilibrio económico, a través de la política económica general” [art. 2.1 b) LOFCA] y ha de ser adoptada, de acuerdo con nuestra doctrina “con carácter general y de forma homogénea para todo el sistema” (STC 31/2010, FJ 130). Con ello en absoluto quiebra la posibilidad de que la Generalitat realice sus propias políticas en los ámbitos materiales de su competencia, criterio definitorio de su autonomía política, ni tampoco se pone en cuestión la suficiencia financiera ni la autonomía de gasto, que caracterizan a su autonomía financiera, aunque ambos aspectos de su autonomía deban plasmarse en los presupuestos de la Comunidad respetando el “objetivo de estabilidad presupuestaria” que fije el Consejo de Política Fiscal y Financiera, pues las decisiones de éste se sustentan, como ya hemos señalado, en las competencias del Estado del art. 149.1.13 CE y en su potestad de coordinación financiera que limita la autonomía de la Generalitat, según prevé el art. 156.1 CE.»

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

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

En todo caso, por lo que se refiere específicamente a la alegación del recurrente de que el apartado 3 del art. 6 de la Ley Orgánica 5/2001 permite que sea el Gobierno de la Nación el que fije el objetivo de estabilidad presupuestaria global para todas las Comunidades Autónomas sin intervención de las Cortes, debemos señalar que dicho apartado se remite a «las condiciones establecidas en el artículo 8.1 de la Ley 18/2001», por lo que tal alegación debe ser así mismo rechazada.

11. La impugnación del art. 8 de la Ley Orgánica 5/2001, que dispone el procedimiento de corrección de las situaciones de desequilibrio, debe ser desestimada en aplicación de la doctrina sentada en la citada STC 134/2011, FJ 11, donde señalamos que:

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

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

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 (art. 157.3 CE), como se garantiza el cumplimiento de la política económica de estabilidad presupuestaria del Estado.»

12. Se impugna también por el Gobierno de Aragón el art. 11 de la Ley Orgánica 5/2001, por vulneración de la competencia autonómica en materia de régimen de organización de su autogobierno, al vincular el principio de estabilidad a los entes de derecho público mencionados en el artículo 2.2 de la Ley 18/2001.

El precepto impugnado dispone lo siguiente:

«Artículo 11. *Régimen aplicable a los entes de derecho público comprendidos en el artículo 2.2 de la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria.*

Las Comunidades Autónomas serán competentes para adoptar las medidas necesarias que garanticen el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria tal como se define en el artículo 3.3 de la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria, corrigiendo las situaciones de desequilibrio que hubieran podido producirse, y respecto de los sujetos enumerados en el artículo 2.2 de aquella Ley.»

Pues bien, hemos afirmado que «la política presupuestaria forma parte esencial de la política económica general, cuya ordenación, a su vez, está atribuida al Estado por la Constitución (art. 149.1.13 CE). Es asimismo obvio que esta competencia estatal es susceptible de proyectarse sobre todos los presupuestos del sector público, estatal,

autonómico y local» [STC 134/2011, FFJJ 8 a) y 14 a)]. Ello determina la plena aplicabilidad del principio de estabilidad presupuestaria a los entes de derecho público de las Comunidades Autónomas, sin que se pueda considerar que tal aplicación quebrante la competencia autonómica en materia de régimen de organización de su autogobierno porque no se pone en cuestión la creación y establecimiento de los mismos, sino que tan sólo se determina el marco presupuestario en el que han de ejercer tales entes su actividad.

Por tanto, procede desestimar la impugnación del art. 11 de la Ley Orgánica 5/2001.

13. La impugnación de la disposición adicional única (apartado dos) de la Ley Orgánica 5/2001, que modifica el apartado 2 del art. 3 LOFCA, ha de ser igualmente desestimada, toda vez que, tal como razonamos 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».

14. Finalmente se recurren por el Gobierno de Aragón el art. 9 y la disposición adicional única (apartado 3) de la Ley Orgánica 5/2001, que se refieren, respectivamente, a la autorización del Estado a las Comunidades Autónomas para realizar operaciones de crédito y emisiones de deuda, en cumplimiento de lo establecido en el art. 14.3 LOFCA, y a la redacción dada a este mismo precepto por la propia Ley Orgánica 5/2001.

Pues bien, para la desestimación de la impugnación de ambos preceptos debemos remitirnos de nuevo a la STC 134/2011, FJ 8 e), donde razonamos que «la necesaria autorización del Estado de las operaciones de crédito que pretendan realizar las Comunidades Autónomas cuando se constate a través de la información suministrada por éstas el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, según prevé el precepto impugnado, no vulnera la autonomía política y financiera de la Generalitat, pues ambas encuentran su límite en las competencias del Estado del art. 149.1.11 y 13 CE».

Por todo lo expuesto procede la desestimación del recurso.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra los arts. 2; 3.1; 4; 5; 6.3 y 4; 8 (excepto su apartado 6); 9; 11; y 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, a 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 Asúa Batarrita.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Firmado y rubricado.