

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

442 *Pleno. Sentencia 196/2011, de 13 de diciembre de 2011. Recurso de inconstitucionalidad 1467-2002. Interpuesto por el Gobierno de Aragón en relación con diversos preceptos de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria. Competencias sobre ordenación general de la economía y hacienda general, autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas y de los entes locales: validez de los preceptos de la ley estatal que establecen un régimen de equilibrio presupuestario en el sector público (STC 134/2011); reforma constitucional que consagra el principio de estabilidad presupuestaria (STC 157/2011); integración del sistema de seguridad social en la determinación del objetivo de estabilidad presupuestaria que responde a una finalidad razonable.*

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1467-2002, interpuesto por el Gobierno de Aragón contra los arts. 2.2, 3.2, 3.3, 6.2, 7.1, 8.3, 11, 19, 20.2, 23.2, 25, disposición adicional única en su punto dos (en cuanto modifica el artículo 146 de la Ley de haciendas locales 39/1988, de 28 de diciembre), disposición transitoria única y disposición final cuarta en su punto 1, de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria. Ha intervenido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Ramón Rodríguez Arribas, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Por escrito registrado en este Tribunal el 12 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. 2.2, 3.2, 3.3, 6.2, 7.1, 8.3, 11, 19, 20.2, 23.2, 25, disposición adicional única en su punto dos (en cuanto modifica el artículo 146 de la Ley de haciendas locales 39/1988, de 28 de diciembre), disposición transitoria única y disposición final cuarta en su punto 1, de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, 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 Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley general de estabilidad presupuestaria (recurso este que se tramita bajo el núm. 1473-2002), 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) núms. 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 (objeto del presente proceso constitucional) (los arts. 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, 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 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria, a los que se refiere el presente recurso. La fundamentación que sustenta dicha impugnación se resume a continuación.

a) Se impugna, en primer lugar, el artículo 3.2 de la Ley 18/2001, por suponer una invasión de la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de planificación económica (artículo 35. 2. 24 del Estatuto de Autonomía de Aragón), la supresión del recurso al crédito como fuente de financiación de la hacienda autonómica, e invadir un ámbito de decisión limitando el principio de autonomía política garantizado por el artículo 137 de la Constitución. Considera el Gobierno de Aragón que el contenido de la norma impugnada excede de lo pactado por la Administración del Estado en el Pacto de estabilidad y crecimiento de 1997 y en los Reglamentos 1446/97 y 1447/97, al eliminar la posibilidad del recurso al crédito de las Comunidades Autónomas como forma de financiación de su autonomía política, de manera que, al ir más allá del cumplimiento de los compromisos adquiridos en estos instrumentos, el precepto recurrido se enmarca únicamente en el ejercicio de la competencia en materia de «bases y coordinación de la política económica» o «hacienda general», lo que supone la interdicción de los mecanismos de cooperación así como una extralimitación competencial por tres motivos.

En primer lugar, por producir una quiebra de la competencia asumida con carácter exclusivo por la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de planificación económica de conformidad con lo dispuesto en el artículo 35.1. 24 del Estatuto de Autonomía, reduciendo la competencia autonómica a una declaración nominal, sin contenido, dado que mediante el término «bases» se adopta una regulación total por la que se suprime el recurso al déficit sin margen de apreciación para la Comunidad Autónoma, cuestionando que el concepto de estabilidad presupuestaria, entendido como situación de equilibrio o superávit, sea un elemento necesario para asegurar la uniformidad del sistema, máxime cuando en la normativa comunitaria se admite un margen de déficit presupuestario para hacer coincidir las necesidades del sistema con la realidad económica.

En segundo lugar, por representar una quiebra de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, reconocida en el artículo 156 de la Constitución y, en particular,

en los artículos 45, 47, 50 y 51 del Estatuto de Autonomía, que admiten dicha autonomía y, en uso de la misma, la posibilidad del recurso al crédito como forma de financiación. La invasión competencial se produce, en opinión del Gobierno de Aragón, de dos maneras, mediante la negación de ingresos e, indirectamente, por medio de la negativa de gasto ya que, al negarse la posibilidad de endeudamiento, se enerva la posibilidad de gasto con cargo a éste. Tras invocar el artículo 157.2 de la Constitución y el artículo 47.8 del Estatuto de Autonomía, analiza si los títulos competenciales invocados son suficientes para cercenar la facultad atribuida expresamente por el bloque de constitucionalidad a las Comunidades Autónomas, concluyendo que la medida adoptada se extralimita al no coherencia con el concepto de estabilidad a nivel comunitario y por suponer una eliminación de hecho de las facultades autonómicas no justificada en un interés público superior o general.

Por último, en tercer lugar, por suponer una quiebra de la necesaria autonomía política para la gestión de sus intereses y del ámbito de decisión propio reconocido en el artículo 137 de la Constitución. Tras destacar la íntima imbricación existente entre autonomía política y autonomía financiera, afirma que la eliminación del recurso al crédito es contraria al orden constitucional de competencias que asegura a las Comunidades Autónomas ambas autonomías para la gestión de sus respectivos intereses. La autonomía política supone la posibilidad de decidir sobre la cuantía y estructura de los ingresos, así como la forma de obtenerlos, entre la que se encuentra el recurso al crédito. Define así una vertiente financiera de la autonomía política que considera que sólo podrá verse limitada proporcionalmente en aras a un interés superior que lo justifique, lo que no acontece en el presente caso, en el que la estabilidad presupuestaria entendida como situación de equilibrio o superávit implica un sacrificio excesivo y desproporcionado del poder político de la Comunidad Autónoma de Aragón en la medida en que se establece sin atender a las circunstancias peculiares de esta Administración, sin tomar en consideración la posible utilización de otros mecanismos distintos, y sin tener en cuenta la realidad económica que, en ocasiones requerirá, de manera indefectible, el recurso al déficit. Incluso los propios Reglamentos (CE) 1466/97 y 1467/97 prevén el posible incumplimiento de los criterios establecidos en los mismos y unos mecanismos automáticos de admisión de déficit, generándose así una inseguridad jurídica incompatible con el ámbito de decisión política de la Comunidad Autónoma.

b) En segundo lugar, se impugnan los artículos 2.2 y 3.3 de la Ley 18/2001 por infringir la competencia de la Comunidad Autónoma en materia de régimen de organización de sus instituciones de autogobierno, al incluirse en el ámbito de aplicación de la disciplina presupuestaria a los entes que presten servicios o produzcan bienes que no se financien mayoritariamente con ingresos comerciales, cuando no existe razón de interés general o supracomunitario por la que los mismos deban estar sometidos a un principio de estabilidad presupuestaria que impida la adopción de políticas propias de cada Comunidad Autónoma, lo cual es trasladable a las sociedades mercantiles que no se integran en la Administración pública y cuyos órganos rectores no están vinculados ni son dependientes de la Administración autonómica. Las estrategias de saneamiento previstas para las empresas públicas suponen una limitación de la voluntad de la entidad mercantil y una merma de la capacidad de decisión de la Comunidad Autónoma que contraría lo dispuesto en el artículo 57.2 del Estatuto de Autonomía, y ello sin que, ni el título competencial previsto en el art. 149.1.18 de la Constitución, ni las competencias en materia de sistema monetario, divisas y convertibilidad, bases de crédito y hacienda general, lo justifique, ya que el ejercicio de la actividad de estos entes públicos está vinculado a la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en materia de vivienda, bienestar social, cultura o espectáculos, que hace imposible subsumir la actuación de tales entes en criterios puramente económicos.

c) El artículo 6.2 de la Ley 18/2001 se impugna en cuanto supone el menoscabo de la competencia de la Comunidad Autónoma en materia de aprobación y ejecución de sus propios presupuestos (art. 55 del Estatuto de Autonomía de Aragón), así como del principio de autonomía financiera (art. 45 del referido Estatuto y art. 156 de la

Constitución), en la medida en que se desciende al detalle de la ejecución presupuestaria, imponiendo el principio de estabilidad presupuestaria entendido como equilibrio o superávit en cualquier acto, contrato, acuerdo, convenio o disposición de cualquier rango, al requerir que estos se supediten de forma estricta al cumplimiento de las exigencias de estabilidad presupuestaria, suprimiendo la posibilidad de cubrir, con cargo al crédito, sus necesidades transitorias de tesorería, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 50 del Estatuto de Autonomía.

Se argumenta que el precepto impugnado supone, primero, un control exhaustivo de la actividad económica de la Comunidad Autónoma que no se compadece con las competencias de planificación general de la actividad económica o de hacienda general que se hacen valer para dictar la Ley 18/2001, ni con la autonomía financiera y libertad de gasto admitida en el artículo 45 del Estatuto de Autonomía; segundo, una contradicción con preceptos posteriores de la misma norma, en concreto, con el art. 7.3 en cuanto admite que puedan existir situaciones excepcionales de déficit presupuestario, con el art. 8.7 de la Ley Orgánica 5/2001 en la medida en que admite que se liquide el presupuesto de las Comunidades Autónomas en situación de déficit, generando estas contradicciones insalvables una clara inseguridad jurídica; y, tercero, una vulneración de la habilitación expresa, prevista en el artículo 50 del Estatuto de Autonomía, para recurrir al crédito.

d) Se impugna seguidamente el artículo 7.1 de la Ley 18/2001 por menoscabar la competencia de la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno (art. 35.1.1 del Estatuto de Autonomía), así como de la autonomía política que le permite dictar sus propias disposiciones legales o reglamentarias (arts. 15 y 24 del Estatuto de Autonomía), en cuanto se le obliga a establecer en sus normas reguladoras en materia presupuestaria los instrumentos y procedimientos necesarios para adecuarlas al objetivo del cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria. Considera la representación legal del Gobierno de Aragón que se hace un uso excesivo del concepto de legislación básica al forzarse a esta Comunidad Autónoma a ejercer sus potestades legislativas y reglamentarias más allá de los límites definidos por su autonomía política, y sin haber acudido al instrumento más idóneo de las leyes de armonización, previsto en el art. 150.3 de la Constitución.

e) A continuación se impugna el artículo 8.3 la Ley 18/2001 por invadir el ámbito de decisión de la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de autonomía financiera (art. 45 del Estatuto de Autonomía), así como por ignorar los principios de distribución de competencias previstos en los artículos 148, 149 y 157.3 de la Constitución y el Estatuto de Autonomía, al atribuir a un órgano deliberante, consultivo y de cooperación, como es el Consejo de Política Fiscal y Financiera, facultades decisorias incompatibles con su verdadero carácter.

La representación legal del Gobierno de Aragón se remite a lo alegado en su recurso de inconstitucionalidad núm. 1473-2002 contra la Ley Orgánica 5/2001, en relación con la impugnación de los artículos 5, 6 y 8 de la misma, así como del punto segundo de la disposición adicional única de esta norma que supone la modificación del artículo 3.2 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas.

Para la recurrente, los acuerdos dictados por el Consejo de Política Fiscal y Financiera para la aplicación del objetivo de estabilidad presupuestaria, no pueden tener carácter decisorio y vinculante respecto del ámbito de decisión de las Comunidades Autónomas, so pena de cambiar la naturaleza del referido órgano. De esta manera, la regulación por la que se dota al Consejo de facultades decisorias resulta contraria al concepto formal y material del término «bases».

f) La impugnación del artículo 11 de la Ley 18/2001 la basa la representación legal del Gobierno de Aragón en el hecho de que, a su entender, este precepto supone la quiebra del principio de autonomía previsto en el artículo 137 de la Constitución en la medida en que supone la sujeción de la Comunidad Autónoma a una responsabilidad general innominada, de espaldas a los medios de control frente a la actividad de las Comunidades Autónomas previstos en el artículo 153 del mismo texto constitucional.

Además, parece existir cierta habilitación para un desarrollo legal o reglamentario de un procedimiento de responsabilidad general frente al ejercicio del poder legislativo que, en el uso de su autonomía política, haga la Comunidad Autónoma de Aragón al aprobar sus presupuestos de acuerdo con el art. 55 de su Estatuto de Autonomía, lo cual no es admisible ya que el control de validez de las normas con rango de ley compete en exclusiva al Tribunal Constitucional, y el de los acuerdos adoptados en ejecución presupuestaria al ámbito de actuación de la jurisdicción contencioso-administrativa.

g) Seguidamente se impugnan en bloque los artículos 19, 20.2, 22.2, 23.2, 25 y disposición adicional única, punto 2, de la Ley 18/2001, por suponer la quiebra de los arts. 35.1.2, 44.2 y 53.1 del Estatuto de Autonomía, en cuanto se impone a los entes locales de la Comunidad Autónoma de Aragón los principios de estabilidad presupuestaria entendida como equilibrio o superávit, con invasión de la esfera de competencia de esta Administración autonómica respecto al régimen local.

h) La impugnación de la disposición transitoria única de la Ley 18/2001 se basa en que su redacción adolece de arbitrariedad proscrita por el art. 9.3 de la Constitución, así como en la inobservancia de los artículos 41 y 50 del texto constitucional al intentar trasladar los recursos del sistema de Seguridad Social a la Administración General del Estado, permitiendo esta última una situación de déficit que se niega a otras Administraciones. Tras referirse al contenido de la Ley 24/1997, de 15 julio, de seguridad social, consolidación y racionalización del sistema, y al acuerdo para la mejora y el desarrollo del sistema de protección social, publicado en el «Boletín Oficial del Estado» de 9 de abril de 2001, y concluir que la disposición transitoria única impugnada contraviene, con patente arbitrariedad, los compromisos previos adquiridos. Se refiere seguidamente la representación legal del Gobierno de Aragón a la legitimación que ostenta para discutir este precepto y que se deriva del efecto económico que tendrá su contenido y en las competencias que ostenta en materias conexas con el sistema público de Seguridad Social.

i) Por último se impugna la disposición final cuarta, en su punto primero, de la Ley 18/2001, por cuanto supone la atribución al Gobierno de un control genérico e indeterminado sobre la actuación de la Comunidad Autónoma de Aragón, teniendo en cuenta que las medidas de control no se sujetan, ni a la distribución competencial, ni a las facultades de coordinación que corresponden al Estado, y que el art. 7.2 del mismo texto legal atribuye al Gobierno la facultad de velar por el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria en todo el ámbito del sector público.

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 (LOTC), 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 Segunda 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. 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 sistema de pensiones, gastos sanitarios conllevarán, bien recortes en otras partidas, 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, 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 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 de la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas (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 e 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 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 núm. 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 núm. 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 del Estatuto de Autonomía de Aragón) 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 orgánica 5/2001) 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 recurrida (y la Ley Orgánica 5/2001), frene el 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 recurrida (y la Ley Orgánica 5/2001) 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) 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.

f) La impugnación del art. 6.1 de la Ley 18/2001, fundada en que supone una regulación exhaustiva y de detalle, una medida contraria a otros preceptos de la ley que permiten excepcionalmente situaciones deficitarias y una vulneración del artículo 50 del Estatuto que permite acceder al crédito para cubrir necesidades transitorias de tesorería, tampoco puede prosperar según el Abogado del Estado, pues estamos ante una mera previsión general que persigue que el objetivo de estabilidad sea real y efectivo sin contener una regulación exhaustiva ni de detalle porque las Comunidades Autónomas podrán regular en cada caso las medidas a adoptar para el cumplimiento de este objetivo; tampoco existe contradicción con otros preceptos de la ley, ya que su dictado incluye las previsiones excepcionales de déficit; por último, el precepto no prohíbe el acceso al crédito para necesidades de tesorería, sino que se limita a exigir autorización para estas operaciones de crédito cuando se constate el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria.

g) El Abogado del Estado examina a continuación la constitucionalidad del art. 7.1 de la Ley 18/2001, que es recurrido por vulnerar la autonomía política de la Comunidad Autónoma, afirmando que encuentra su especificación en el art. 3.1 de la Ley Orgánica 5/2001, cuyo tenor potestativo excluye imposición forzosa alguna para el desarrollo de las previsiones de la ley.

h) Rechaza a continuación el Abogado del Estado que la medida consistente en la elaboración de un plan de saneamiento y su sometimiento al Consejo de Política Fiscal y Financiera adolezca de inconstitucionalidad, ya que la aplicación del objetivo de

estabilidad presupuestaria al que responde esta medida se basa en un principio de coordinación de las Administraciones autonómicas con las del Estado, pues se prevén distintos momentos, previos y posteriores, en los que aquellas podrán emitir su parecer sobre la cuestión, sin que exista, al final del proceso, una imposición forzosa a las Comunidades Autónomas en relación con la configuración de su presupuesto, sin perjuicio, claro está, de la posible derivación de responsabilidad por incumplimiento de los compromisos adquiridos por España ante la Unión Europea, o en materia de autorización de operaciones de crédito o en relación con el ejercicio de acciones ante el Tribunal Constitucional.

Tras negar la aplicabilidad al caso de la doctrina contenida en la STC 76/1983, se concluye la inexistencia de vulneración de la autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas, y se afirma la mera existencia de una medida de coordinación sin carácter forzoso o vinculante para el poder ejecutivo o legislativo autonómico.

i) Sobre la constitucionalidad del art. 11 de la Ley 18/2001, sostiene el Abogado del Estado que la impugnación es prematura, pues aún no se conoce el sentido del desarrollo del precepto, y que la derivación de responsabilidad no es un modo de revisión o de control de la actividad de las Comunidades Autónomas, sino una fórmula para hacer efectiva la cláusula de responsabilidad de las decisiones comunitarias sobre la Administración que ha provocado su aplicación.

j) Niega a continuación el Abogado del Estado la vulneración de la autonomía local, por cuanto la ley impugnada tiene una repercusión mínima en este ámbito. Sostiene que el control del déficit y la tendencia a aprobar los presupuestos en situación de equilibrio eran aspectos anteriormente impuestos por la Ley de haciendas locales y por la doctrina del Tribunal Constitucional, que caracteriza la autonomía financiera de las entidades locales por la suficiencia de recursos y por una conexión directa con las haciendas estatal y autonómicas. El legislador estatal sólo persigue establecer su régimen jurídico en el ámbito de sus competencias, pretendiendo únicamente el saneamiento y equilibrio de los presupuestos locales, sin que se haya probado que esta regulación provoque directamente una situación de insuficiencia de las haciendas locales, en cuyo caso siempre se podría acudir ante el Tribunal Constitucional en defensa de la autonomía local constitucionalmente garantizada a través del procedimiento incorporado por los arts. 59.2 y 75 bis LOTC, revelándose ahora el carácter prematuro de este motivo impugnatorio.

k) A continuación, el Abogado del Estado afirma la inexistencia de vulneración de la competencia autonómica sobre la tutela financiera de los entes locales. Tras sostener la competencia del Estado en base a los títulos previstos en el art. 149.1, apartados 11, 13, 14 y 18 de la Constitución, afirma que la regulación que hace la ley recurrida del equilibrio presupuestario de las entidades locales constituye un bloque unitario cuyo objeto y medidas concretas encuentran una cláusula de salvaguarda de la competencia autonómica en los propios arts. 19, 20.1 y 22.2 de la Ley 18/2001. Señala que el referido art. 19 constituye una base del régimen jurídico de la Administración local en su aspecto financiero y una orientación o dirección de la política económica general; el art. 20 se ampara en las competencias del Estado en materia de política crediticia y equilibrio económico, encuadrados igualmente en el título sobre hacienda general; los arts. 21 y 22 tienen su amparo competencial los apartados 13 y 11 del citado art. 149.1 de la Constitución, negándose la aplicabilidad de la doctrina contenida en la STC 179/1985 sobre la competencia en materia de inspección financiera sobre entes locales, por cuanto las actuaciones atribuidas al Estado en la Ley 18/2001 no tienen carácter general sino que están referidas, exclusivamente, al cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria; por último, las medidas de autorización de operaciones de crédito quedan amparadas en los títulos referentes a política crediticia y equilibrio económico.

l) Acerca de la impugnación de la disposición transitoria única por encubrir un déficit del Estado que no se permite a las Comunidades Autónomas, el Abogado del Estado niega la existencia de arbitrariedad ya que, al existir una comunicación entre las fuentes de financiación del sistema general de la Seguridad Social y del Estado, lógicamente las situaciones de déficit o superávit de ambas también se comunican entre sí, de manera

que, mientras no exista separación de fuentes en los presupuestos de ambos organismos no puede tildarse de arbitrario que el objetivo de estabilidad presupuestaria se realice conjuntamente, invocando a tal efecto la nueva redacción dada al art. 86.2 del texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social, por la Ley 21/2001 por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía.

m) Para concluir, el Abogado del Estado considera que la impugnación de la disposición final cuarta, por invadir competencias normativas derivadas de la autonomía política de la Comunidad Autónoma de Aragón, resulta prematura puesto que este precepto no permite por sí mismo concluir la invasión de competencia alguna al limitarse a prever el desarrollo de la ley en el ámbito de las competencias del Gobierno de la Nación, por lo que sólo cuando se hayan dictado los reglamentos y disposiciones podrá verificarse la extralimitación imputada, si bien advierte de las indudables competencias del Estado para desarrollar la ley.

7. 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 Generalitat de Cataluña, así como en relación con los recursos números 1461-2002, promovido por el Consejo de Gobierno de la Generalitat 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, promovido por Diputados del Grupo Parlamentario socialista, y 1522-2002, promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, todos ellos relacionados, 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.

Finalmente, el Senado no formuló alegaciones.

8. Mediante providencia de 4 de junio de 2002 el Pleno del Tribunal acordó tener por personado al Letrado de las Cortes Generales jefe de la asesoría jurídica del Senado, en representación de la Cámara, en el presente recurso de inconstitucionalidad, así como en los registrados con los números 1451-2002, 1454-2002, 1455-2002, 1460-2002, 1461-2002, 1462-2002, 1463-2002, 1471-2002, 1473-2002, 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.

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

10. Mediante providencia de 13 de diciembre de 2011 se acordó señalar para deliberación y fallo de esta Sentencia el día 13 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Se impugnan con este recurso de inconstitucionalidad, los arts 2.2, 3.2, 3.3, 6.2, 7.1, 8.3, 11, 19, 20.2, 23.2, 25, disposición adicional única en su punto dos (en cuanto modifica el artículo 146 de la Ley de haciendas locales 39/1988, de 28 de diciembre), disposición transitoria única y disposición final cuarta en su punto 1, de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria.

2. La fundamentación que sustenta la presente impugnación guarda relación con la fundamentación recogida en el recurso de inconstitucionalidad 1473/2002 planteado también por el Gobierno de Aragón contra determinados artículos de la Ley Orgánica 5/2001, complementaria de la Ley general de estabilidad presupuestaria. No obstante, el recurrente ha planteado un recurso autónomo frente a los preceptos recogidos en la Ley Orgánica 5/2001, 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 18/2001.

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 de la Constitución, 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, en su opinión, el alcance de su regulación.

El Abogado del Estado rechaza que las normas impugnadas incurran en las infracciones constitucionales que se les achaca 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 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 art. 135 CE con la que se ha llevado a cabo la «consagración constitucional» del principio de estabilidad presupuestaria.

3. Ante todo, hemos de plantearnos la posible extinción de este proceso por virtud de la derogación de la Ley 18/2001 por el Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, que aprueba el texto refundido de la Ley general de estabilidad presupuestaria, cuestión ésta a la que la citada STC 134/2011, ha dado en su fundamento jurídico 2 una respuesta negativa: «carece de sentido, tratándose de un recurso de inconstitucionalidad, pronunciarse sobre normas que el mismo legislador ha expulsado ya» del ordenamiento, pero «constituyen una excepción a esta regla general aquellos supuestos en los que a través de un recurso de inconstitucionalidad lo que se traba en realidad es una controversia en el ámbito de las competencias respectivas del Estado y de las Comunidades Autónomas».

Y en este caso ocurre que la derogación que dicho Real Decreto Legislativo «realiza de la Ley 18/2001 supone su sustitución por otra normativa que reproduce, aun con una redacción diferente y más amplia, las mismas cuestiones objeto de controversia... Por tanto, ha de alcanzarse la conclusión de que, pese a su modificación o derogación, el recurso de inconstitucionalidad promovido frente a la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, ... mantiene vivo su objeto».

4. Para entrar en el fondo del asunto hemos de recordar la doctrina del *ius superveniens* que reiteradamente venimos sentando, en lo que ahora importa, en el control de los posibles excesos competenciales, y sobre esta base, una vez que ya hemos dejado constancia de la reforma constitucional que ha modificado el art. 135 CE con la «consagración constitucional» –exposición de motivos de la Reforma– del «principio de

estabilidad presupuestaria», resulta claro que «es a este nuevo canon de constitucionalidad al que hemos de atenernos ahora al dictar sentencia, pues es doctrina uniforme de este Tribunal que ‘en el recurso de inconstitucionalidad no se fiscaliza si el legislador se atuvo o no, en el momento de legislar, a los límites que sobre él pesaban, sino, más bien, si un producto normativo se atempera, en el momento del examen jurisdiccional, a tales límites y condiciones.’» (STC 179/1998, de 19 de septiembre, FJ 2, y en el mismo sentido SSTC 135/2006, de 27 de abril, FJ 3, 1/2011, de 14 de febrero, FJ 2 y 120/2011, de 6 de julio, FJ 2).

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

5. Estando clara, como ya declaramos en la STC 134/2011, ya citada, y ratificamos en la STC 157/2011, la competencia estatal ex art. 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 exclusivas en materia de planificación de la actividad económica y 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.

6. Llegando así, como acabamos de indicar, al examen de los concretos preceptos impugnados, habrá que comenzar por el art. 3.2 de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria, cuyo tenor es el que sigue:

«Artículo 3. *Principio de estabilidad presupuestaria.*

...

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

Se impugna el precepto por suponer una invasión de las competencias autonómicas en materia de planificación (reconocida en el art. 71.32 del vigente Estatuto de Autonomía de Aragón) por suponer la supresión del recurso al crédito como fuente de financiación y por suponer una merma de la autonomía política. Para juzgar su conformidad con la Constitución, habremos de remitirnos a la STC 134/2011, FJ 8 b), en la que se desestimó su impugnación con fundamento en las siguientes apreciaciones y conclusiones:

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

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

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

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

7. Se impugnan, asimismo, los artículos 2.2 y 3.3 de la Ley 18/2001 por infringir la competencia de la Comunidad Autónoma en materia de régimen de organización de sus instituciones.

«Artículo 2. *Ámbito de aplicación subjetivo.*

...

2. El resto de las entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles y demás entes de derecho público dependientes de la Administración del Estado, de las Administraciones de las Comunidades Autónomas o de las Entidades Locales y no comprendidos en el número anterior, tendrán asimismo consideración de sector público y quedarán sujetos a lo dispuesto en el Título I de esta Ley y a las normas que específicamente se refieran a las mismas.»

«Artículo 3. *Principio de estabilidad presupuestaria.*

....

3. En relación con los sujetos a los que se refiere el artículo 2.2 de esta Ley, se entenderá por estabilidad presupuestaria la posición de equilibrio financiero a la que, en su caso, se accederá a través de la adopción de estrategias de saneamiento que eviten o disminuyan las pérdidas y puedan aportar beneficios adecuados a su objeto social o institucional.»

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, FJ 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 y demás entidades a que se refiere el artículo 2.2 de la Ley 18/2001, 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, cumple desestimar la impugnación de los artículos 2.2 y 3.3 de la Ley 18/2001.

8. Procede, igualmente, la desestimación de la impugnación del art. 6.2 de la Ley 18/2001.

«Art. 6. *Principio de eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos.*

...

2. Las disposiciones legales y reglamentarias, en su fase de elaboración y aprobación, los actos administrativos, los contratos y los convenios de colaboración y cualquier otra actuación de los sujetos a que se refiere el artículo 2 de la presente Ley que afecte a los gastos públicos, deben valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse de forma estricta al cumplimiento de las exigencias de estabilidad presupuestaria.»

Se impugna el precepto en cuanto supone el menoscabo de la competencia de la Comunidad Autónoma en materia de aprobación y ejecución de su propio presupuesto, así como del principio de autonomía financiera. La argumentación aplicable a la desestimación del art. 6.2 es la misma que la realizada en la STC 134/2011, FJ 8 b), para desestimar la impugnación del principio de estabilidad mismo recogido en el artículo 3.2 de la Ley 18/2001 y a la que ya nos hemos referido en un fundamento anterior: la legitimidad constitucional de que el Estado, ex arts. 149.1.13 y 156.1, establezca topes para los presupuestos autonómicos por corresponder al Estado garantizar el equilibrio económico general.

9. La misma argumentación se debe acoger a la hora de desestimar la impugnación del artículo 7.1 de la Ley 18/2001 por menoscabar la competencia de la Comunidad Autónoma en materia de régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno.

«Artículo 7. *Cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria.*

1. Los sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta Ley vendrán obligados a establecer en sus normas reguladoras en materia presupuestaria los instrumentos y procedimientos necesarios para adecuarlas al objetivo de cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria.»

El precepto impugnado remite a la Comunidad Autónoma el establecimiento de los instrumentos y procedimientos necesarios para adecuar las normas reguladoras en materia presupuestaria al principio de estabilidad. Principio que, como ya se ha establecido, es plenamente legítimo que se imponga por el Estado a las Comunidades Autónomas. Las Comunidades Autónomas se encuentran obligadas a adecuar su normativa presupuestaria al objetivo de cumplimiento, si bien pueden optar entre las diversas medidas posibles para alcanzarlo.

10. También se impugna el artículo 8.3 de la Ley 18/2001 por vulnerar la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma al atribuir, se afirma, al Consejo de Política Fiscal y Financiera facultades decisorias.

«Artículo 8. *Establecimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria.*

...

El informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera al que se refiere el apartado 1 del presente artículo, así como los acuerdos del mismo que se dicten para la aplicación del objetivo de estabilidad presupuestaria, se remitirán por la Secretaría Permanente de dicho Consejo a la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado, para su conocimiento.»

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, ahora, ser desestimada la impugnación del artículo 8.3.

11. Impugna, asimismo, el Gobierno de Aragón el artículo 11 de la Ley 18/2001.

«Artículo 11. *Responsabilidad financiera derivada del incumplimiento de los compromisos adquiridos por España ante la Unión Europea en materia de estabilidad presupuestaria.*

Los sujetos enumerados en el artículo 2 de la presente Ley que, incumpliendo las obligaciones en ella contenidas 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 Administración o entidad 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» (SSTC 79/1992, de 28 de mayo, FJ 5; 148/1998, de 2 de julio, FJ 8, o 96/2002, de 25 de abril, FJ 10). Para la jurisprudencia del Tribunal Constitucional 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 base en esta doctrina se debe desestimar la impugnación del artículo 11 de la Ley 18/2001.

12. A la misma conclusión desestimatoria hemos de llegar respecto de la impugnación en bloque de los arts. 19, 20.2, 22.2, 23.2, 25 y la disposición adicional única.Dos de la Ley 18/2001, que se objetan por imponer a los entes locales el principio de estabilidad entendida como equilibrio o superávit con invasión de la esfera de competencia de la administración autonómica respecto al régimen local:

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

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

«Artículo 20. *Objetivo de estabilidad presupuestaria de las Entidades Locales.*

...

2. El objetivo de estabilidad presupuestaria para las Entidades Locales requerirá informe previo de la Comisión Nacional de Administración Local, que actuará como órgano de colaboración entre la Administración del Estado y las Entidades Locales respecto de las materias comprendidas en el presente Ley.»

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

...

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

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

...

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

«Artículo 25. *Régimen aplicable a los entes de derecho público comprendidos en el artículo 2.2 de esta Ley.*

Los entes de derecho público a los que se refiere el artículo 2.2 de la presente Ley, dependientes de las Entidades Locales, que incurran en pérdidas que afecten al cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, vendrán obligados a elaborar un informe de gestión, dirigido al Pleno de la Corporación, sobre las causas del desequilibrio y, en su caso, un plan de saneamiento a medio plazo, en el que se indicarán las medidas correctoras de carácter económico-financiero que se han de adoptar por sus órganos rectores. El contenido, el plazo y el procedimiento para la presentación del informe de gestión y del plan de saneamiento serán objeto de desarrollo reglamentario.»

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

...

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

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

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

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

Debemos remitirnos, una vez más, para desestimar la presente impugnación a la, tantas veces citada, STC 134/2011 en la que desestimamos la impugnación de algunos de los preceptos aquí impugnados con fundamento en las siguientes apreciaciones y conclusiones, igualmente aplicables a aquellos preceptos de este bloque no impugnados entonces:

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

a) «la política presupuestaria forma parte esencial de la política económica general, cuya ordenación, a su vez, está atribuida al Estado por la Constitución (art. 149.1.13 CE). Es asimismo obvio que esta competencia estatal es susceptible de proyectarse sobre todos los presupuestos del sector público, estatal, autonómico y local. Ello determina la plena aplicabilidad de los arts. 3.2 y 19 de la Ley 18/2001 a los entes locales, toda vez que con dicha aplicabilidad no se quebrantan ni su autonomía política ni su autonomía financiera. No se quebranta su autonomía política porque dichos preceptos no ponen en cuestión el establecimiento de las políticas locales de los diversos entes, de acuerdo con lo que haya establecido en cada caso el legislador estatal o autonómico competente, sino que tan sólo fijan el marco presupuestario en el que han de ejercerse dichas políticas... tampoco vulneran la suficiencia financiera de los entes locales, pues en nada interfieren en los recursos que el Estado debe poner a su disposición mediante la participación de dichos entes en los tributos estatales.»

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

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

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

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

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

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

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

Referidas al artículo 23.2 [STC 134/2011, FJ 14 b]):

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

b) «el apartado 2 del art. 23 (en su conexión con el apartado 1 del precepto, no impugnado) no prejuzga la autoridad competente para otorgar la autorización de las

operaciones de crédito, sino que tan sólo condiciona dicha autorización a que desaparezca la situación de desequilibrio presupuestario de acuerdo con lo previsto en el plan económico-financiero.»

Y, finalmente, referidas a la disposición adicional única.Dos de la Ley 18/2001 [STC 134/2011, FJ 14 c)]

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

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

13. Seguidamente se impugna la disposición transitoria única de la Ley 18/2001.

«Disposición transitoria única.

La determinación del objetivo de estabilidad presupuestaria en el Estado y el Sistema de Seguridad Social se realizará conjuntamente en tanto no se culmine el proceso de separación de fuentes de este último.»

Para el recurrente se vulnera el artículo 9.3 CE al conseguirse indirectamente que el déficit de la Administración del Estado se compense con el superávit existente en el sistema de Seguridad Social, logrando el Estado en conjunto el objetivo de estabilidad y liberándose del rigor presupuestario que el mismo impone a las Comunidades Autónomas.

Sin embargo, no cabe estimar tal impugnación pues con relación a este reproche es necesario reafirmar, una vez más, la doctrina de este Tribunal, según la cual, la calificación de «arbitraria» dada a una ley a los efectos del art. 9.3 de la Constitución exige una cierta prudencia. La ley es la «expresión de la voluntad popular», como dice el preámbulo de la Constitución, y es principio básico del sistema democrático. Ahora bien, en un régimen constitucional, también el poder legislativo está sujeto a la Constitución, y es misión de este Tribunal velar porque se mantenga esa sujeción, que no es más que otra forma de sumisión a la voluntad popular, expresada esta vez como poder constituyente. Ese control de la constitucionalidad de las leyes debe ejercerse, sin embargo, de forma que no imponga constricciones indebidas al poder legislativo y respete sus opciones políticas. El cuidado que este Tribunal ha de tener para mantenerse dentro de los límites de ese control ha de extremarse cuando se trata de aplicar preceptos generales e indeterminados, como es el de la interdicción de la arbitrariedad, según han advertido ya algunas de nuestras Sentencias. Así, al examinar un precepto legal impugnado, desde ese punto de vista, el análisis se ha de centrar en verificar si tal precepto establece una discriminación, pues la discriminación entraña siempre una arbitrariedad, o bien, si aun no estableciéndola, carece de toda justificación, lo que también evidentemente supondría una arbitrariedad, sin que sea pertinente un análisis a fondo de todas las motivaciones posibles de la norma y de todas sus eventuales consecuencias (SSTC 27/1981, de 20 de julio, FJ 10; 66/1985, de 23 de mayo, FJ 1; 108/1986, de 29 de julio, FJ 18; 65/1990, de 5 de abril, FJ 6; 142/1993, de 22 de abril, FJ 9; 212/1996, de 19 de diciembre, FJ 16; 116/1999, de 17 de junio, FJ 14; 74/2000, de 14 de marzo, FJ 4; y 104/2000, de 13 de abril FJ 8).

La norma impugnada en el presente recurso posee una finalidad razonable dado que como argumenta el Abogado del Estado el sistema de Seguridad Social también se financia con recursos del Estado y mientras no exista separación de fuentes no es arbitrario que el objetivo de estabilidad se determine teniendo en cuenta a ambos.

14. Finalmente se impugna la disposición final cuarta, en su punto 1, de la Ley 18/2001 cuyo tenor es el siguiente:

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

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

Considera el recurrente que tal precepto se opone a la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la interdicción de controles genéricos e indeterminados sobre el ejercicio de las competencias. Procede, sin embargo, desestimar la impugnación, acogiendo en este punto la argumentación del Abogado del Estado, pues la verificación de una posible extralimitación competencial por parte del Gobierno habrá que verificarla cuando se dicten las disposiciones reglamentarias y de otra naturaleza necesarias para garantizar la efectiva implantación de los principios establecidos en la Ley 18/2001.

Procede, por tanto, la desestimación del recurso.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra los arts. 2.2, 3.2, 3.3, 6.2, 7.1, 8.3, 11, 19, 20.2, 23.2, 25, disposición adicional única en su punto dos (en cuanto modifica el artículo 146 de la Ley de haciendas locales 38/1988, de 28 de diciembre), disposición transitoria única y disposición final cuarta en su punto 1, de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria.

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

Dada en Madrid, a trece de diciembre 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.—Firmado y rubricado.