

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- 19935** *Pleno. Sentencia 186/2011, de 23 de noviembre de 2011. Recurso de inconstitucionalidad 1461-2002. Interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley general de estabilidad presupuestaria. Competencias sobre ordenación general de la economía y hacienda general, autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas: 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. 1461-2002, interpuesto por la Generalitat de Cataluña contra los arts. 2, 6.3, 6.4, 8 (excepto el apartado 6), y los apartados uno, dos y tres de la disposición adicional única de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley general de estabilidad presupuestaria. Ha intervenido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Francisco José Hernando Santiago, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal con fecha 12 de marzo de 2002, la Letrada del servicio jurídico de la Generalitat de Cataluña, en representación procesal del Consejo de Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 2; 6.3; 6.4; 8 (excepto apartado 6); disposición adicional única, apartado uno, en cuanto modifica el art. 2.1 b) de la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), en el inciso «a estos efectos se entenderá por estabilidad presupuestaria la situación de equilibrio o superávit, computada en términos de capacidad de financiación, de acuerdo con la definición establecida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales»; la disposición adicional única, apartado dos, en cuanto añade la letra b) al art. 3.2 LOFCA; y la disposición adicional única, apartado tres, en la modificación que hace del art. 14.3 LOFCA, todos ellos de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley general de estabilidad presupuestaria.

La fundamentación que sustenta la impugnación se resume a continuación.

a) La Letrada de la Generalitat de Cataluña comienza precisando el objeto del presente recurso de inconstitucionalidad, indicando que la Ley Orgánica 5/2001 contiene una regulación complementaria a la Ley 18/2001, general de estabilidad presupuestaria y que, por lo tanto, buena parte de las objeciones a la constitucionalidad de dicha ley

orgánica se refieren a la utilización y remisión a conceptos definidos en la ley que complementa, y que también ha sido impugnada por el Gobierno de la Generalitat ante este Tribunal. Afirma que la complementariedad de las leyes impugnadas determina que también los recursos de inconstitucionalidad sean complementarios para determinar el alcance de la lesión que provocan en la autonomía financiera autonómica y local, por lo que, además de solicitar de este Tribunal la acumulación de los respectivos procedimientos de inconstitucionalidad presentados por el Gobierno catalán, pide que se tengan por reproducidas en el presente procedimiento las alegaciones vertidas en el recurso de inconstitucionalidad presentado contra la Ley 18/2001, general de estabilidad presupuestaria. Así, señala que en la medida en que la Generalitat de Cataluña considera inconstitucional el art. 3.2 de la Ley 18/2001, y la definición básica de estabilidad presupuestaria como equilibrio o superávit presupuestario, toda referencia a dicha definición se tiene también por inconstitucional y, en este sentido, se impugnan el art. 2 y la disposición adicional única, apartado uno, en cuanto modifica el art. 2.1 b) LOFCA. Respecto a estos artículos la Letrada de la Generalitat de Cataluña pide que acepte una remisión al documento de demanda presentado para la interposición del recurso contra la Ley 18/2001, general de estabilidad presupuestaria.

Añade que las leyes básicas y orgánica de estabilidad aprobadas crean unas restricciones a la autonomía financiera autonómica y local que no respetan el marco europeo, y que tampoco guardan proporcionalidad, ni quedan amparadas en los títulos competenciales estatales sobre ordenación de la economía, bases del sistema monetario, hacienda del Estado, o bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.13, 11, 14 y 18 CE).

Para la Letrada de la Generalitat de Cataluña el primer y gran desapoderamiento al Parlamento de Cataluña se produce en el art. 2 y en la disposición adicional única, apartado uno, en cuanto modifica el art. 2.1 b) LOFCA. Es en estos preceptos donde, a su juicio, se realiza, con carácter orgánico, una exclusión general del recurso al endeudamiento para las leyes de presupuestos autonómicos cuando, precisamente, ésa era la forma parcial de cubrir gastos de personal, corrientes en bienes y servicios, transferencias corrientes u operaciones de capital. Se relega al crédito a la condición de instrumento excepcional y su utilización comportará la sumisión a unos procedimientos de tutela y control incompatibles con la autonomía constitucionalmente reconocida en los arts. 156.1 y 157.1 e) CE y 44.9, 49 y 51 del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979.

b) A continuación el escrito de interposición del recurso se centra en desarrollar los motivos en los que se funda la inconstitucionalidad de los arts. 6, 8 y concordantes de la Ley Orgánica 5/2001, por atribuir al Consejo de Política Fiscal y Financiera el ejercicio de competencias que corresponden al Parlamento de Cataluña y vulnerar así su autonomía financiera. De conformidad con el art. 49 del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979, «corresponde al Consejo Ejecutivo o Gobierno la elaboración y aplicación del presupuesto de la Generalitat, y al Parlamento su examen, enmienda, aprobación y control. El presupuesto será único e incluirá la totalidad de los gastos e ingresos de la Generalidad y de los organismos, instituciones y empresa que de ella dependan». Es precisamente en este punto donde la Letrada de la Generalitat de Cataluña considera que la Ley Orgánica 5/2001 detrae la decisión del volumen concreto del presupuesto al Parlamento de Cataluña para otorgársela a un órgano no constitucional ni estatutario, en el que la Generalitat no tiene ninguna capacidad de decisión, sino que es tan solo un voto entre 21 (art. 3 LOFCA). Así, la Generalitat de Cataluña entiende que la única naturaleza admisible del Consejo de Política Fiscal y Financiera era la que tenía hasta la entrada en vigor de la Ley Orgánica 5/2001, es decir, la de órgano consultivo y de deliberación creado para la adecuada coordinación entre la actividad financiera de las Comunidades Autónomas y de la hacienda del Estado. Sin embargo, señala la Letrada de la Generalitat de Cataluña, los arts. 6.3, 6.4, 8 (excepto su apartado 6), y la disposición adicional única dos, en cuanto añade la letra b) al art. 3.2 LOFCA, cambian totalmente su carácter de coordinación otorgándole facultades de decisión y adopción de acuerdos en cuanto al objetivo de estabilidad presupuestaria correspondiente a cada una de las Comunidades Autónomas y plan económico-financiero

de la Comunidad Autónoma. En concreto, señala que los apartados 3 y 4 del art. 6 articulan un procedimiento de codecisión, con el Estado y el resto de Comunidades Autónomas, sobre el volumen concreto de los ingresos y gastos de la Generalitat, en defecto del cual, existe una decisión estatal de equilibrio, ya tomada con rango de ley orgánica. En este punto, a su juicio, el legislador no ha tenido en cuenta la STC 76/1983 sobre la Ley Orgánica de armonización del proceso autonómico (LOAPA), en la que se pronunció sobre la imposibilidad de entender de esa forma la coordinación económica. Para la Letrada de la Generalitat de Cataluña la inconstitucionalidad del art. 6.3 de la Ley Orgánica 5/2001 deriva directamente de la STC 76/1983, puesto que de la adopción de acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera resulta fijado el objetivo de estabilidad presupuestaria para la Generalitat, de forma que el Gobierno y el Parlamento de Cataluña quedan condicionados por esa decisión. Asimismo, señala que el art. 6.4 es también inconstitucional por afectar al margen de decisión autonómico de forma vinculante y con carácter de orgánico, sin ningún amparo en la Constitución para dictar esa norma, que no puede entenderse de ninguna forma de coordinación, sino de ejercicio de competencias que, de acuerdo con el art. 49 del Estatuto de Autonomía de 1979, corresponden al Gobierno y Parlamento autonómicos.

Por otro lado, considera inconstitucional el apartado 1 del art. 8 por la remisión a las condiciones del art. 6.3, que vincularán a la Asamblea Legislativa de la Comunidad a la hora de elaborar ese plan financiero, entendiendo que, en Cataluña, el art. 49 del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979 exige que el plan lo elabore el Gobierno y su aprobación sea parlamentaria. Por otra parte, añade que el apartado 2 obliga a la Comunidad Autónoma a aprobar, en dicho plan económico, la política de ingresos y gastos por tres años, sin que aparezca claramente cuál es el valor jurídico de ese plan y su incumplimiento por parte de la ley anual de presupuestos autonómica.

Pero donde considera la Letrada de la Generalitat de Cataluña que se produce una auténtica jerarquización del Consejo de Política Fiscal y Financiera por encima de los órganos legitimados representativos autonómicos es en los apartados 3, 4, 5, 7 y 8 del art. 8 de la Ley Orgánica 5/2001. Así, entiende que, según los apartados señalados, en Cataluña el plan económico-financiero será aprobado por la Asamblea Legislativa en el perentorio plazo de un mes desde la aprobación de la ley de presupuestos pero el Consejo de Política Fiscal y Financiera enjuiciará lo aprobado por el Parlamento autonómico, y si considera que no es adecuado, le dará al Parlamento veinte días para aprobar otro plan. Estas reglas vulneran, a su juicio, la autonomía financiera de la Generalitat de Cataluña, por detraer decisiones que le competen de acuerdo con el bloque de la constitucionalidad y condicionarlas a la fiscalización de un órgano externo que no está ni siquiera contemplado en la Constitución ni en el Estatuto de Autonomía de Cataluña.

En el mismo sentido considera que vulnera la autonomía financiera de la Generalitat de Cataluña la modificación del apartado 2 del art. 3 LOFCA contenida en la disposición adicional única dos de la Ley Orgánica 5/2001, en cuanto añade una nueva materia competencia del Consejo de Política Fiscal y Financiera en la nueva letra b), consistente en «la emisión de los informes y la adopción de los acuerdos previstos en la LO 5/2001». A su entender, esas nuevas potestades de decisión, de naturaleza distinta a las asignadas hasta ahora a este órgano, son inconstitucionales por vulnerar la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas y de la Generalitat de Cataluña, prevista en el art. 156.1 CE, pero también por tomar decisiones que condicionan potestades atribuidas por el Estatuto de Autonomía a sus órganos de autogobierno, esencialmente en el art. 49.

c) La última parte del escrito de interposición del recurso de inconstitucionalidad se dirige a exponer los motivos por los que se considera que la modificación del art. 14.3 LOFCA por la disposición adicional única tres de la Ley Orgánica 5/2001 vulnera la autonomía financiera de la Generalitat de Cataluña. Hasta la modificación del art. 14 por la Ley Orgánica 5/2001 este precepto reconocía a las Comunidades Autónomas la posibilidad de realizar operaciones de crédito por plazo inferior a un año para cubrir necesidades transitorias de tesorería y también la opción de concretar operaciones de crédito por tiempo superior a un año para financiar políticas de inversión, con unos límites

máximos. El apartado tres preveía operaciones de crédito al extranjero o emisión de deuda pública autonómica con autorización del Estado. Pues bien, para la Letrada de la Generalitat de Cataluña los problemas se detectan en el primer y tercer párrafos del art. 14.3 LOFCA, en la redacción dada por la Ley Orgánica 5/2001. Así, a su juicio, en los supuestos en los que ya se requería autorización por parte del Estado –párrafo primero– parece que se supedita la autorización al cumplimiento del equilibrio presupuestario, aun cuando el precepto adolece de gran indeterminación en la locución «tendrá en cuenta el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria». Pero además, cuando se constate una situación de cualquier mínimo desequilibrio presupuestario, quedan sometidas a autorización las formas de recurso al crédito que ahora no lo estaban: los créditos inferiores a un año para cubrir necesidades transitorias de tesorería (art. 14.1 LOFCA) y los créditos de inversión cuyas anualidades de amortización no excedan el 25 por 100 de los ingresos corrientes de la Comunidad. Esta regulación, a su juicio, no tiene ni siquiera parangón con las limitaciones al crédito que se establecen para las entidades locales, siendo éstas menos restrictivas que las establecidas en el art. 14 LOFCA.

Señala la Letrada de la Generalitat de Cataluña que la jurisprudencia constitucional ha admitido la autorización por el Estado de operaciones de deuda por las Comunidades Autónomas (STC 11/1984) e incluso la fijación de un tipo uniforme de interés de demora para determinados créditos (STC 14/1986). Sin embargo, a su juicio, siempre se ha vinculado esa limitación de las competencias autonómicas en materia de créditos y deuda a su necesaria justificación por razones de coordinación y unidad económica del Estado.

A su entender las medidas suplementarias de autorización que se adoptan con la modificación del art. 14.3 LOFCA no son ni indispensables ni necesarias, ni siquiera afectan a la unicidad del orden económico. En primer lugar, porque la unicidad del orden económico del Estado está regulada, en lo que respecta al control de déficit y endeudamiento, por las normas comunitarias europeas, que resultan de obligado cumplimiento para las Comunidades Autónomas. Por otra parte, continúa, el art. 6 de la Ley Orgánica 5/2001 ha desapoderado prácticamente a las Comunidades Autónomas de sus facultades de determinación del volumen global de sus presupuestos, con lo cual, los posibles controles de acceso al déficit y garantía de estabilidad se toman ya en el nivel de decisión presupuestaria. Y, a todo lo anterior añade que el art. 8 de la Ley Orgánica 5/2001 prevé la existencia de un plan económico-financiero, controlado jerárquicamente por el Consejo de Política Fiscal y Financiera, para sanear y corregir a medio plazo la situación de déficit. Pero, afirma la Letrada de la Generalitat de Cataluña, todos estos controles, previos e inconstitucionales por vulnerar la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, no son considerados suficientes por el legislador estatal, que modifica el art. 14.3 LOFCA para poder denegar la autorización de acceso al crédito público y la emisión de deuda de dichas entidades, y autorizar cualquier crédito de tesorería o de inversión autonómico en caso de que se haya detectado un presupuesto con déficit. Estas normas tienen, a su juicio, naturaleza de tutela jerárquica financiera; y prueba de que no son indispensables es que no se han establecido para los entes locales.

Así pues, para la Letrada de la Generalitat de Cataluña, la vulneración de los arts. 156.1 y 157.1 e) CE; y 44.9 y 51 del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979 no pueden en forma alguna ampararse en los títulos competenciales del art. 149.1.13, 11 o 14 CE, cuando los objetivos de unidad de orden económico sobre estabilidad presupuestaria ya están garantizados por otros mecanismos más respetuosos con la autonomía y vinculados a los objetivos e instrumentos previstos en las normas europeas.

Finalmente indica que existe también vulneración del art. 157.3 LOFCA por no respetar el carácter que debería tener dicha Ley en relación a su fundamento constitucional. Así, el art. 157.3 reenvía a una ley orgánica a fin de que sea ésta la que establezca los rasgos generales de los mecanismos de financiación autonómica, que, en cualquier caso, habrán de permitir a las Comunidades Autónomas el desarrollo y la ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles (art. 156.1 CE). Esto implica, conforme a la STC 192/2000 (FJ 4), que la LOFCA «habrá de posibilitar la autonomía

financiera constitucionalmente garantizada». Señala la Letrada de la Generalitat de Cataluña que en el supuesto planteado en la STC 192/2000, se entendió constitucional el control impuesto por ser de legalidad y no de oportunidad, y por ser accionado a instancia de particular; sin embargo, a su juicio, en el art. 14.3 LOFCA, el control es estrictamente de oportunidad y además no se acciona a instancia de un particular sino que será el propio Estado quien constate el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria.

2. Mediante providencia de 23 de abril de 2002 el Pleno del Tribunal acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad y acordó dar traslado del mismo y de los documentos presentados, conforme al art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Gobierno, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular alegaciones. Por último, se acordó publicar la incoación del proceso en el «Boletín Oficial del Estado».

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

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

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

6. El día 21 de mayo de 2002 se registró en el Tribunal un escrito de la Presidencia del Senado comunicando el acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento sin formular alegaciones, y solicitando, al amparo de lo dispuesto en el art. 83 LOTC, la acumulación del presente recurso con los recursos núms. 1460-2002, 1455-2002, 1454-2002 y 1451-2002.

7. El 29 de mayo de 2002 se registró el escrito mediante el cual el Abogado del Estado formula sus alegaciones en el presente recurso de inconstitucionalidad, que resumidamente se exponen.

a) Antes de examinar los motivos de inconstitucionalidad aducidos por la institución recurrente, el Abogado del Estado señala que, de acuerdo con la exposición de motivos de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, se persigue 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 la ley recurrida, que se refiere 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 en las recomendaciones del Consejo Europeo de Santa María 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 la medida legal. 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 ante un objetivo de política económica general materializado mediante medidas de política presupuestaria.

Para el Abogado del Estado no se trata de una actuación legislativa dirigida exclusivamente al desarrollo y cumplimiento de determinadas decisiones de la Unión Europea, sino de la adopción de un objetivo de política económica general a través de medidas en el ámbito de la política presupuestaria, sin perjuicio de que sean coherentes y respetuosas con las decisiones tomadas a nivel europeo.

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.

Así, en primer lugar, señala el Abogado del Estado 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, pone de manifiesto que 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 del principio 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, aduce que esta ley 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. También indica que 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 Autónoma 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, el Abogado del Estado pone de manifiesto que la ley establece un procedimiento para lograr 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 señala el objetivo de estabilidad para cada Comunidad Autónoma; en caso de que no hubiera acuerdo en el seno de dicho órgano, las Comunidades Autónomas 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.

Junto a ello, se señala el Abogado del Estado 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, añade el Abogado del Estado que 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 de crédito.

Con todas estas medidas, sigue diciendo, 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 posterior 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.

Señala que la estabilidad presupuestaria como objetivo de política económica se manifiesta en la Unión Europea desde su Tratado constitutivo. Así, el art. 119 Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) (antiguo art. 4 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea) 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. 126 TFUE (antiguo art. 104 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea) 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.

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. A partir de esta premisa, el Estado español ha adoptado distintas decisiones legislativas de ordenación de su política económica, no tratándose del simple

desarrollo o ejecución de decisiones europeas, sino de adopción de medidas de carácter estatal en el marco de los compromisos asumidos en la Unión Europea.

c) El Abogado del Estado expone a continuación que el argumento principal de la parte recurrente consiste en afirmar que la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas implica la plena disponibilidad de sus ingresos sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión para poder ejercer sus competencias y que la normativa impugnada impide este principio por suponer una restricción casi absoluta del crédito como medio de financiación.

Para el Abogado del Estado este motivo no puede prosperar, pues la doctrina del Tribunal Constitucional no ha recogido de un modo tan absoluto el principio de autonomía financiera autonómica. En realidad, a su juicio, al contrario de lo afirmado en el recurso, el Tribunal Constitucional ha sostenido que la competencia estatal para dirigir la política económica puede incidir constitucionalmente en la libertad de gasto de las Comunidades Autónomas. Añade que también ha afirmado que en cuanto a la autonomía financiera en su vertiente de ingresos ésta se puede ver condicionada por decisiones del Estado al haber, especialmente antes del nuevo régimen de financiación autonómica, recursos autonómicos provenientes de los ingresos del Estado y también ha afirmado la constitucionalidad de la competencia del Estado para autorizar las operaciones de crédito de las Comunidades Autónomas. Como ejemplo de la doctrina señalada cita las SSTC 11/1984, 96/1990, 13/1992 y 62/2001. De esta doctrina constitucional concluye que la autonomía financiera que reconoce el art. 156.1 CE está condicionada por la coordinación con la hacienda estatal, por expreso mandato del precepto constitucional, y por el ejercicio de otras competencias estatales. Por ello, considera que es necesario examinar en cada caso la decisión estatal que incide en la autonomía financiera autonómica para comprobar si se excede en su ámbito o si se encuentra dentro del margen de actuación propio del Estado.

Así, en primer lugar, señala que habría que verificar si se trata de una medida basada en el principio de coordinación. En este caso la medida impugnada consiste en el establecimiento, en principio y con carácter general, del principio de estabilidad presupuestaria, en el sentido de que los presupuestos deberán aprobarse y liquidarse en equilibrio o con superávit. Para el Abogado del Estado nos encontramos con una medida que se impone de manera coordinada a las Comunidades Autónomas, no sólo porque el órgano que concreta el objetivo de estabilidad es de esta naturaleza, sino también porque en caso de incumplimiento se abre un proceso ante el mismo órgano con la finalidad de resolver la situación de desequilibrio. Además de lo anterior, considera que la medida tiene una importantísima repercusión en la dirección de la política económica de modo que es indudable su amparo en el título del art. 149.1.13 CE.

Por otro lado, resalta que la incidencia en la autonomía financiera autonómica no es tan intensa como se pretende en el recurso, pues únicamente tiene por objeto evitar el endeudamiento y no se proyecta en absoluto en la ordenación de los ingresos y los gastos. A su juicio, el mandato normativo recurrido se va a proyecta, en última instancia, sobre la procedencia o no de las operaciones de crédito necesarias en caso de desequilibrio.

Señala el Abogado del Estado que la Ley Orgánica 5/2001, que es la aprobada para regular la aplicación del principio de estabilidad presupuestaria en el ámbito de las Comunidades Autónomas prevé, en su art. 8, la posibilidad de que las Comunidades Autónomas no aprueben sus presupuestos en situación de equilibrio, y establece una fórmula para corregir esta situación que consiste en que deben elaborar un plan económico-financiera que, a su vez, debe ser aprobado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera. Esto supone, en su opinión, que la ley en cuestión persigue, en base a criterios de coordinación, que se cumplan los objetivos de estabilidad presupuestaria, pero en ningún caso impide, ni prohíbe a los órganos autonómicos el ejercicio de sus competencias en materia de elaboración y aprobación de presupuestos. Es decir, al final, la aplicación real y efectiva del objetivo de estabilidad financiera dependerá de una decisión coordinada entre la Comunidad Autónoma y el Consejo de Política Fiscal y Financiera en base a la propuesta que plantee la Comunidad Autónoma. Y si esta decisión coordinada no llega a existir, el Estado sólo puede actuar mediante sus competencias

sobre derivación de responsabilidades por incumplimiento del compromiso con la Unión Europea y sobre la autorización de operación de crédito, sin perjuicio de la posible revisión ante este Tribunal Constitucional. En conclusión, afirma que el efecto que el régimen previsto en las leyes recurridas produce en la autonomía financiera autónoma se encuentra dentro del margen de actuación estatal, por su evidente encuadramiento en la ordenación de la actividad económica general y en la necesaria coordinación con la Hacienda estatal.

A continuación el Abogado del Estado hace una especial referencia al Consejo de Política Fiscal y Financiera y afirma que la intervención de este Consejo en la determinación del objetivo concreto de estabilidad presupuestaria para cada Comunidad Autónoma es claramente de naturaleza coordinadora. La coordinación se produce mediante la discusión y negociación entre todas las Comunidades Autónomas y el Estado del modo de adjudicar a cada una un objetivo compatible con el global. Señalado lo anterior, a su entender es claro que no es aplicable a este supuesto la doctrina de la STC 76/1983, dictada en el recurso planteado contra la LOAPA, porque la atribución al Consejo de Política Fiscal y Financiera no supone que «el ejercicio de competencias reservadas a diversos órganos del Estado de la Comunidad Autónoma se ve condicionado a la decisión de otro órgano, al que se atribuyen las facultades decisorias que a aquellos pudieran corresponderles, invadiendo así su esfera de competencia».

Seguidamente rebate la alegación sobre la intervención del Consejo de Política Fiscal y Financiera en la aprobación del plan económico-financiero de saneamiento a medio plazo para la corrección de la situación de desequilibrio. Señala que la aplicación del objetivo de estabilidad presupuestaria se basa en un principio de coordinación de las Administraciones autonómicas con la del Estado, pues se prevén distintos momentos, previos y posteriores, en los que las Comunidades Autónomas podrán emitir parecer sobre la cuestión. Además, al final del proceso no existe una imposición forzosa *ex lege* a las Comunidades Autónomas en relación con la configuración de su presupuesto. Por ello, considera insostenible la aplicación a este caso de la doctrina contenida en la STC 76/1983, porque precisamente en ella lo que se declaró inconstitucional fue un precepto en el que se preveía una situación similar a la prevista en el art. 155 CE, de modo que el Gobierno podía actuar adoptando medidas para obligar a la Comunidad Autónoma al cumplimiento forzoso de las decisiones controvertidas.

En conclusión, afirma el Abogado del Estado que no existe la vulneración de la autonomía política y financiera de la Comunidad Autónoma porque tenga que remitir su plan económico-financiero al Consejo de Política Fiscal y Financiera en caso de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria. Lo que existe es una medida de coordinación que no impone de manera forzosa o vinculante ninguna decisión al poder ejecutivo o legislativo autonómico.

d) A continuación, el Abogado del Estado hace referencia a las alegaciones del escrito de interposición del recurso en las que se denuncia que con la nueva regulación se convierte el recurso al crédito autonómico en una potestad enteramente sometida a autorización estatal cuando se constate el mínimo desequilibrio presupuestario. Señala que la regulación es razonable y proporcionada si tenemos en cuenta que el objeto de la normativa es la reducción del déficit mediante la política presupuestaria consistente en aprobar y liquidar los presupuestos en equilibrio o con superávit. Esta decisión en política económica requiere, por principio, un régimen especial de control del endeudamiento, pues es éste el que impide o perjudica la disminución del déficit y el equilibrio presupuestario.

Por último, señala que tampoco puede prosperar la alegación sobre la virtualidad de la doctrina de la STC 192/2000. Esta doctrina constitucional no es trasladable a este caso, pues, a su entender, en él no se regula un control sobre actos administrativos autonómicos. Lo que prevé el art. 9 de la Ley Orgánica 5/2001 y su disposición adicional única (que modifica el art. 14 LOFCA) es el régimen de autorización de operaciones de crédito y emisión de deuda. A su juicio, esta facultad del Estado tiene un tratamiento competencial muy distinto porque conecta con la dirección de la política económica y crediticia que, incluso en el ámbito autonómico, está condicionada estatutariamente a la

política económica nacional y a la coordinación con el Estado. No obstante lo anterior, señala que en el presente caso el criterio de autorización es de legalidad y no de oportunidad; por eso la Ley Orgánica 5/2001 en todos los casos afirma que para la concesión de la autorización se tendrá en cuenta el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria definido en el art. 2.1 de la ley, lo que significa que cualquier decisión en este campo que se separe de lo previsto en la ley podría ser anulada en caso de revisión jurisdiccional.

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

8. Mediante providencia de 4 de junio de 2002, recaída en el recurso de inconstitucionalidad 1451-2002, el Pleno del Tribunal acordó oír a los recurrentes y demás partes personadas para que en el plazo de diez días alegasen lo que estimaran oportuno sobre la petición de acumulación del presente procedimiento y otros al recurso de inconstitucionalidad 1451-2002. Por ATC 215/2002, de 29 de octubre, el Pleno del Tribunal denegó la acumulación solicitada.

9. Por escrito presentado el 6 de febrero de 2003, el Abogado de la Generalitat de Cataluña solicitó el cese del entonces Presidente del Tribunal y, subsidiariamente, su recusación en todos los procesos constitucionales pendientes en los que la Generalitat de Cataluña fuese parte o, al menos, en los que versasen sobre controversias competenciales, entre ellos el presente recurso de inconstitucionalidad; lo que fue rechazado mediante los AATC 193/2003, 194/2003 y 195/2003, todos ellos de 12 de junio.

10. Por providencia de 22 de noviembre de 2011 se fijó para deliberación y fallo de esta Sentencia el día 23 del mismo mes y año, trámite que ha finalizado en el día de hoy.

II. Fundamentos jurídicos

1. Se impugnan con este recurso de inconstitucionalidad los arts. 2, 6.3, 6.4, 8 (excepto el apartado 6); y los apartados uno, dos y tres de la disposición adicional única 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 es, en buena medida, coincidente con la recogida en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1460-2002 planteado por el propio Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra determinados artículos de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria. La representación procesal de la institución recurrente afirma que la complementariedad de las leyes impugnadas determina que también los recursos de inconstitucionalidad lo sean para determinar el alcance de la lesión que provocan en la autonomía financiera autonómica y local, por lo que, además de solicitar de este Tribunal la acumulación de los respectivos procedimientos de inconstitucionalidad presentados por el Gobierno catalán, pide que se tengan por reproducidas en el presente procedimiento las alegaciones vertidas en el recurso de inconstitucionalidad presentado contra la Ley 18/2001, general de estabilidad presupuestaria. No obstante, el Gobierno autonómico recurrente ha planteado un recurso diferenciado frente a los preceptos recogidos en la Ley 18/2001, recurso finalmente no acumulado al presente por este Tribunal, por lo que en esta Sentencia únicamente corresponde la resolución de las impugnaciones dirigidas contra los preceptos anteriormente citados 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 define 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 la Generalitat considera, en esencia, que los preceptos recurridos vulneran la autonomía política y financiera de la Comunidad Autónoma, reconocida en el art. 156 CE y en el entonces art. 49 del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979, que, al igual que actualmente el art. 212, tras la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, atribuyó potestades a sus órganos de autogobierno, 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 STC 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. Con carácter previo, hemos de plantearnos la posible extinción de este proceso por virtud de la modificación de la Ley Orgánica 5/2001 por la Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo, cuestión ésta a la que la citada STC 134/2011, de 20 de julio, ha dado en su fundamento jurídico 2 una respuesta negativa: «carece de sentido, tratándose de un recurso de inconstitucionalidad, pronunciarse sobre normas que el mismo legislador ha expulsado ya» del ordenamiento, pero «constituyen una excepción a esta regla general aquellos supuestos en los que a través de un recurso de inconstitucionalidad lo que se traba en realidad es una controversia en el ámbito de las competencias respectivas del Estado y de las Comunidades Autónomas».

Y en este caso ocurre que la modificación que dicha Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo, realiza de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, supone su sustitución por otra normativa que reproduce las mismas cuestiones objeto de controversia. Por tanto, tal como afirmamos en la STC 134/2011, de 20 de julio, «ha de alcanzarse la conclusión de que, pese a su modificación o derogación, el recurso de inconstitucionalidad promovido frente a la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, ... mantiene vivo su objeto».

4. Para entrar en el fondo del asunto hemos de recordar la doctrina del *ius superveniens* que reiteradamente venimos sentando, en lo que ahora importa, en el control de los posibles excesos competenciales, y sobre esta base, una vez que ya hemos dejado constancia de la reforma constitucional que ha modificado el 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 STC 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 (FJ 3), «ante un mandato constitucional que, como tal, vincula a todos los poderes públicos y que, por tanto, en su sentido principal queda fuera de la disponibilidad –de la competencia– del Estado y de las Comunidades Autónomas. Cuestión distinta es la de su desarrollo, pues aquel sentido principal admite diversas formulaciones, de modo que será ese desarrollo el que perfilará su contenido». Desarrollo que la nueva redacción del 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, 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 ya 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 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 de Autonomía 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. 2 de la Ley Orgánica 5/2001, pues es el precepto que afirma que el principio de estabilidad presupuestaria, tal como aparece definido en la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria, será aplicable a las Comunidades Autónomas.

«Artículo 2. *Principios generales*.

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

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

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.»

7. A la misma conclusión desestimatoria hemos de llegar respecto a la impugnación de la disposición adicional única (apartado uno).

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

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

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

Como ya dijimos en la STC 134/2011 [FJ 8 e)] «la concepción de la estabilidad presupuestaria en términos de equilibrio o superávit que tiene el precepto impugnado se aviene con las competencias del Estado previstas en el 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».

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

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

...

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

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

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

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

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

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

9. Los recurrentes impugnan igualmente el art. 8 (excepto el apartado 6) de la Ley Orgánica 5/2001, cuyo tenor es el siguiente:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

a) «partiendo de la legitimidad del establecimiento por el Estado del principio de estabilidad presupuestaria, debemos atribuir igual legitimidad al criterio de que cuando dicho principio no se 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.»

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

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

...

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

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

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

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

11. Finalmente se recurre la disposición adicional única (apartado tres) de la Ley Orgánica 5/2001.

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

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

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

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

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

Nos remitimos, asimismo, para la desestimación de la impugnación del precepto a la STC 134/2011 [FJ 8 e)] y a lo argumentado entonces respecto de «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».

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 por la Generalitat de Cataluña contra los arts. 2, 6.3, 6.4 y 8 (excepto el apartado 6), y contra los apartados uno, dos y tres de la disposición adicional única de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley general de estabilidad presupuestaria.

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

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