

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- 441** *Pleno. Sentencia 195/2011, de 13 de diciembre de 2011. Recurso de inconstitucionalidad 1460-2002. Interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña 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).*

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. 1460-2002, interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra los arts. 3.2, 19, 20.2, 23.2 y disposición adicional única, apartado dos –que modifica el art. 146.1 de la Ley reguladora de haciendas locales, en la expresión «atenderá al cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria en los términos previstos en la Ley 18/2001 General de Estabilidad Presupuestaria»– y disposición final segunda, todos ellos de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria. Han intervenido y formulado alegaciones el Abogado del Estado y el Letrado de las Cortes Generales jefe de la asesoría jurídica del Senado en representación de dicha Cámara. Ha sido Ponente la Magistrada doña Adela Asua Batarrita, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en el Tribunal con fecha 12 de marzo de 2002, la Letrada del gabinete jurídico de la Generalitat de Cataluña, en representación procesal del Consejo de Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 3.2, 19, 20.2, 23.2 y disposición adicional única, apartado dos –que modifica el art. 146.1 de la Ley reguladora de haciendas locales, en la expresión «atenderá al cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria en los términos previstos en la Ley 18/2001 General de Estabilidad Presupuestaria»– y disposición final segunda de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria. La fundamentación que sustenta la impugnación se resume a continuación.

a) La representación procesal del Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña comienza su escrito precisando el alcance del recurso de inconstitucionalidad presentado. Éste se dirige contra «la obligación básica, impuesta por el Estado, a que todos los presupuestos públicos, incluidos los de las Comunidades Autónomas y

entidades locales, deban ser aprobados sin déficit, y en situación de equilibrio o superávit, anudando al incumplimiento de dicha obligación determinadas consecuencias, especialmente límites al acceso al crédito de esas entidades públicas, provocando con ello la vulneración de los artículos 142, 156.1, 157.1 e) CE y 44.9, 48.1, 49 y 51 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, sin que ello pueda ampararse en los títulos competenciales estatales derivados de los artículos 149.1.13, 14, 11 y 18 de la Constitución». Al mismo tiempo se advierte que el recurso interpuesto guarda una muy estrecha relación con el que el mismo recurrente ha presentado contra la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre.

b) A continuación señala la demanda que el Derecho comunitario europeo impone directamente a las Comunidades Autónomas un principio de estabilidad presupuestaria distinto al previsto en la Ley 18/2001. A su juicio, el art. 104 del Tratado de la Comunidad Europea matiza la concepción de estabilidad presupuestaria poniéndola en relación con el producto interior bruto de cada Estado, y admite que pueda haber un déficit hasta un valor de referencia, previsión concretada en el protocolo anexo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, estableciendo el objetivo de situaciones presupuestarias próximas al equilibrio, determinando como valores de referencia máximos para el déficit público el 3 por 100 sobre el PIB, y un máximo de 60 por 100 sobre el PIB para el endeudamiento público. Seguidamente se analizan diversos documentos y actos jurídicos de la Unión Europea, en particular el Pacto de estabilidad y crecimiento firmado en Ámsterdam el 17 de junio de 1997 que fue desarrollado por los Reglamentos del Consejo núm. 1466/1997 y 1467/1997. De tales actos jurídicos se desprende el contenido actual de lo que en los Estados miembros debe entenderse por déficit excesivo.

La demanda sostiene que, en el contexto normativo europeo descrito que sin duda vincula igualmente a las Comunidades Autónomas, el legislador estatal no está legitimado para imponer preceptivamente con carácter coactivo, y no coordinado, nuevas limitaciones vinculantes a entes públicos que gozan constitucionalmente de autonomía financiera para aprobar sus propias leyes de presupuestos [arts. 156.1 CE y 49 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC)]. Por un lado, los límites que pretende establecer el legislador estatal «no constan como tales ni en la Constitución, ni en los Estatutos de Autonomía, ni siquiera en las normas europeas de estabilidad presupuestaria». Por otro lado, la unicidad del orden económico nacional está ahora garantizada por normas europeas –incluidas las normas europeas relativas a la estabilidad presupuestaria– que se refieren a un espacio más amplio que el estatal, de forma que la prohibición de déficit contenida en el art. 2.3 de la Ley 18/2001 representa «una nueva y más dura legislación básica allí donde ya existen bases» o «bases sobre bases», «lo cual determina una progresiva limitación en cascada de la autonomía política garantizada, la imposibilidad de acudir a mecanismos de cooperación, y la supresión directa de un recurso financiero que, para las Comunidades Autónomas, está reconocido con rango constitucional en el artículo 157.1 e) CE, y 44.9 EAC para la Generalidad de Cataluña».

c) La demanda sostiene que mediante el art. 3.2 (varias referencias al art. 2.3 incluidas en la demanda deben ser entendidas hechas al art. 3.2) de la Ley 18/2001 «se anulan legislativamente y con carácter básico (disposición final segunda de la Ley 18/2001), los márgenes de estabilidad presupuestaria contenidos en el artículo 104 del Tratado de la Comunidad y Reglamentos 1466/1997 y 1467/1997». Se precisa que la impugnación se refiere a la imposición legal de la prohibición de déficit, en cuanto que dicha imposición acarrea la abolición de un recurso financiero, sin posible alegación de causas de necesidad, las cuales sí están reconocidas en el art. 2 del Reglamento 1467/1997. La restricción de la autonomía financiera que realiza el art. 3.2 de la Ley 18/2001 «es de tal intensidad, que la vacía totalmente de contenido y afecta a sus caracteres esenciales, de forma que la hace irreconocible en base al concepto que de ella existe en la sociedad actual (SSTC 32/1981, FJ 3 y 109/1998, FJ 2, en relación al desapoderamiento de competencias a las Diputaciones provinciales)». En concreto se aduce que se afecta al ingreso autonómico así como a la política autonómica de inversiones, porque la Comunidad Autónoma no puede recurrir al crédito y aprobar un

presupuesto con déficit, coartando con ello una de las fuentes de financiación previstas en el art. 157.1 e) CE, e incluso, en el supuesto de obligado superávit, se le puede impedir disponer de los propios recursos autonómicos.

d) La demanda reprocha a la Ley 18/2001 que, de forma incompatible con la seguridad jurídica y con el necesario elemento formal de la legislación básica, se citen «de forma amontonada y sin ningún tipo de precisión, cuatro títulos competenciales sustancialmente distintos, para justificar una única regulación», en referencia a las cláusulas 11, 13, 14 y 18 del art. 149.1 CE. La demanda estima inconstitucional esta técnica y, con ello, la disposición final segunda de la Ley 18/2001 por vulneración del principio de seguridad jurídica previsto en el art. 9.3 CE. En cualquier caso, se alega que la limitación de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas realizada por el art. 3.2 de la Ley 18/2001 no está amparada por los art. 149.1.11 y 13 CE ni por la jurisprudencia constitucional. A este respecto se expone la jurisprudencia de este Tribunal sobre la conformidad constitucional del establecimiento, a través de las leyes estatales de presupuestos, de límites retributivos para los funcionarios, y se destaca que, mientras que tales límites eran coyunturales, en tanto que circunscritos al ejercicio correspondiente, y podían explicarse como «vehículo de dirección y orientación de una política económica general», los límites que derivan de la norma impugnada son por el contrario permanentes.

e) A continuación se señala que la Ley 18/2001 no se limita a condicionar el ejercicio de un recurso financiero de las Comunidades Autónomas, sino que lo deja sin contenido, en contradicción con la STC 150/1990, FJ 3, siendo así que el recurso al crédito por parte de las Comunidades Autónomas está constitucionalmente garantizado, en concreto en la letra e) del art. 157.1 CE que se refiere al «producto de las operaciones de crédito».

f) Prosigue la demanda argumentando que el art. 149.1.14 CE no puede amparar la Ley 18/2001, ya que ésta no garantiza realmente la coordinación con la hacienda del Estado en la medida en que el Estado puede tomar sus decisiones coyunturales sobre política económica a través de la ley anual de presupuestos, dejando de cumplir cualquiera de los preceptos ahora impugnados. Se sostiene que la prohibición de déficit no se aplicaría al Estado, de forma que el Estado podría ocupar por sí mismo y utilizar todo el margen de déficit autorizado por las normas europeas al conjunto del Estado; y si bien la Ley 18/2001 establece algunas normas de elaboración de las normas estatales de presupuestos, no habría ningún impedimento para que, a través de la ley de presupuestos del Estado, ley ordinaria, se derogue para el ejercicio correspondiente cualquier previsión al respecto prevista en la Ley 18/2001.

Asimismo, se rechaza que se califique de coordinación lo que es «directamente una imposición legal en la cual no interviene para nada en ningún momento la voluntad formal del pretendido ente coordinado, yendo mucho más allá del poder de dirección con que cuenta el que coordina respecto al coordinado (STC 27/1987, FJ 5)». Invocando la STC 109/1998 (FJ 11) alega que no se ha dejado espacio de decisión alguno a los entes locales y Gobiernos y Parlamentos autonómicos, e insiste en la diferencia entre las facultades de coordinación, que conllevan un cierto poder de dirección, por un lado, y la asunción directa de una competencia, por otra.

Finalmente se arguye que «el verdadero carácter impositivo del art. 3.2 de la Ley 18/2001 se percibe con mayor fuerza al comprobar que ningún Estado de nuestro entorno ha operado de tal forma, sino que, aun intentando alcanzar en algunos casos objetivos de equilibrio o superávit, han establecido verdaderos mecanismos de coordinación y colaboración, sin suprimir legalmente el acceso al margen de déficit permitido en la norma europea», aseveración que ilustra con referencias a los mecanismos existentes en diversos Estados europeos. En particular se glosa el modelo alemán, en el cual la propia Constitución fija no sólo el principio de estabilidad presupuestaria que vincula tanto a la Federación como a los *Länder*, sino también muchos otros aspectos relevantes, entre otros la posibilidad de que el presupuesto pueda cubrir más de un ejercicio anual y la expresa previsión de que el citado principio permite limitar la autonomía financiera de los *Länder*, siempre que la legislación federal cuente con el consentimiento del *Bundesrat* que es la Cámara de representación territorial. Situación que la demanda juzga diferente

de la española, ya que en ésta el carácter anual de los presupuestos ex art. 134 CE impide que el Estado quede efectivamente vinculado por las previsiones legales de equilibrio o superávit establecidas «para siempre» y obliga a que la coordinación con la hacienda del Estado y la fijación de objetivos económicos deba ser igualmente anual.

g) Continúa la demanda argumentando que los arts. 19.1, 20.2 y 23.2 y la disposición adicional única, apartado dos –en cuanto que modifica el apartado 1 del art. 146 de la Ley reguladora de haciendas locales (LHL) en la expresión «atenderá al cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria en los términos previstos en la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria»– de la Ley 18/2001 vulneran la autonomía y suficiencia financiera prevista en los arts. 137, 140 y 142 CE para los entes locales así como las competencias de la Generalitat sobre tutela financiera de los entes locales que le reconocen los arts. 9.8 y 48.2 EAC. Estima que el carácter de norma básica de la regulación contenida en el art. 20.2 de la Ley 18/2001, junto con el silencio absoluto en relación con las competencias autonómicas sobre tutela financiera de los entes locales, provocan la inconstitucionalidad del precepto, que no deja margen de intervención a la Generalitat para ejercer sus competencias.

En conexión con lo anterior, la demanda estima que la lesión constitucional a la autonomía financiera autonómica y local es además desproporcionada, en cuanto que existen métodos menos gravosos y suficientes para conseguir la estabilidad presupuestaria. Aunque el principio de proporcionalidad constituye una contrastada técnica de análisis en materia de derechos fundamentales, ningún impedimento existe para utilizarla en otras materias constitucionalmente relevantes. Se invocan a este respecto las actuaciones de coordinación que se han desarrollado durante los años 90 del pasado siglo en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera y que han tenido por objetivo la estabilidad y el equilibrio presupuestario: a juicio del recurrente, tales métodos alternativos utilizados con éxito durante (entonces) nueve años serían suficientes para alcanzar las finalidades de estabilidad.

h) La representación procesal del Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña finaliza interesando la acumulación del recurso de inconstitucionalidad al presentado también por el Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley general de estabilidad presupuestaria, por la conexión existente entre las dos normas legales impugnadas y los respectivos recursos de inconstitucionalidad presentados.

2. Mediante providencia de 23 de abril de 2002 la Sección Cuarta del Tribunal acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra los arts. 3.2, 19, 20.2, 23.2 y disposición adicional única, apartado dos –que modifica el art. 146.1 de la Ley reguladora de haciendas locales, en la expresión «atenderá al cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria en los términos previstos en la Ley 18/2001 General de Estabilidad Presupuestaria»– y disposición final segunda de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria. Asimismo, acordó dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme al art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), 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 día 30 de abril de 2002 el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, se dirige al Tribunal personándose en el proceso y solicita una prórroga de ocho días para formular sus alegaciones.

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

5. Con fecha 10 de mayo de 2002 se registra un escrito de la Presidenta 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 16 de mayo de 2002 se registra en el Tribunal un escrito del Letrado jefe de la asesoría jurídica del Senado, en representación de dicha Cámara, comunicando que comparece en relación con los recursos de inconstitucionalidad números 1451-2002, promovido por el Parlamento de Cataluña, 1454-2002, promovido por el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, 1455-2002, promovido por el mismo órgano de la Comunidad Autónoma y 1460-2002, promovido por el Consejo de Gobierno de la 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 18//2001, de 12 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.

7. Con fecha 29 de mayo de 2002 se registra el escrito mediante el cual el Abogado del Estado formula sus alegaciones en el recurso de inconstitucionalidad número 1460-2002, que resumidamente se exponen.

a) Antes de examinar los motivos de inconstitucionalidad aducidos por la parte demandante, el Abogado del Estado señala que, de acuerdo con la exposición de motivos de la Ley 18/2001, 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 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 Maria da Feira de junio de 2000).

Tras recordar 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. 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, o bien aumento de otros ingresos. Por tanto, mientras se abordan las profundas reformas dirigidas a viabilizar el sistema, se trata de ir generando un margen financiero a través del objetivo de la estabilidad presupuestaria. Estamos, pues, en conclusión, ante un objetivo de política económica general materializado mediante medidas de política presupuestaria.

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, 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, la Ley 18/2001 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, la Ley 18/2001 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 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, la Ley 18/2001 establece 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 señala 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 deriven 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, sigue diciendo el Abogado del Estado, 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, y 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, el artículo 4 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (TCE) 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 TCE 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.

El Abogado del Estado insiste en 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.

El Abogado del Estado estima improsperable la tesis defendida en el recurso de que el Derecho comunitario contenido en las disposiciones y resoluciones citadas en materia presupuestaria se impone directamente a las Comunidades Europeas. Por el contrario, las decisiones adoptadas por el Consejo en los Reglamentos 1466/1997 y 1467/1997 tienen como destinatarios a las Administraciones de los Estados miembros, que son quienes tienen la tarea de confeccionar los programas de estabilidad; también desde el punto de vista interno tales datos, cifras y previsiones son de competencia estatal por afectar a la dirección de la política económica general, a la política crediticia y a la hacienda general.

El Abogado del Estado rechaza la tesis de que las normas básicas puedan buscarse en las disposiciones dictadas por el Consejo de la Unión Europea, ya que el orden económico nacional de carácter básico sólo lo puede establecer el Estado al ejercer sus competencias constitucionales, en este caso a través de las leyes de estabilidad presupuestaria recurridas. También rechaza la afirmación del recurso sobre la pretendida anulación del Derecho comunitario sobre equilibrio presupuestario producida por las leyes básicas. Lejos de anularse nada, se actúa en ejercicio de competencias internas, procurando que con ello se cumplan los compromisos comunitarios. En este sentido alude al dictamen del Consejo de 12 de febrero de 2002, relativo al programa español de estabilidad actualizado 2001-2005, en el cual se consideran muy favorablemente las medidas incluidas en la Ley 18/2001.

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

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

Así, en cuanto a la limitación de las potestades autonómicas de gasto, alude a las reiteradas Sentencias que reconocen al legislador estatal la posibilidad de limitar el aumento global de las retribuciones de los funcionarios, citando las SSTC 96/1990, 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 autonómica. 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, de 2 de febrero, FFJJ 5 y 6, incardina la potestad autorizatoria del Estado en la llamada Constitución económica, es decir, la considera un instrumento de la política económica, precisando que la potestad autorizatoria estatal, que se sustenta en el 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 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. A tal fin hay que verificar, primero, si se trata de una medida basada en el principio de coordinación; y, segundo, si 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 otra parte, 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).

d) El Abogado del Estado rechaza que la imposición del equilibrio presupuestario o superávit sin ningún criterio de flexibilización no sea proporcionado al objetivo que se pretende conseguir y vulnere la autonomía presupuestaria de las Comunidades Autónomas. 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. Tampoco es correcto que se imponga el principio de estabilidad presupuestaria sin ningún criterio adicional que permita flexibilizar su aplicación: por un lado, las leyes recurridas prevén la posibilidad de la aprobación y liquidación de presupuestos sin cumplir este principio, aunque en estos casos se establezcan medidas para corregir su situación; por otro lado, se prevé asimismo que el principio se concrete para cada Comunidad Autónoma por acuerdo de un órgano de coordinación que es el Consejo de Política Fiscal y Financiera que, legalmente, podría cumplir el objetivo global de estabilidad reconociendo cierto déficit a alguna Comunidad Autónoma.

Se rechaza también el planteamiento de la demanda de que el principio de estabilidad, concebido en la forma en que lo hace la ley recurrida, frene al crecimiento y la creación de empleo. Es ésta una crítica política o, si se quiere, técnica, a la orientación del legislador de la política económica nacional, pero estos planteamientos no pueden sustentar un pronunciamiento de constitucionalidad, pues la Constitución no impone orientaciones políticas determinadas. La bondad técnica o la eficacia de las medidas para alcanzar los objetivos previstos no tiene trascendencia constitucional y así lo ha reconocido el Tribunal Constitucional en muchas ocasiones refiriéndose a la libertad del legislador en el empleo de dichas medidas (así, STC 222/1992, de 11 de diciembre).

e) El Abogado del Estado rechaza igualmente los motivos del recurso referido a la limitación del recurso al crédito, al vaciamiento de contenido de una fuente de financiación reconocida constitucionalmente y a la pretendida inexistencia de coordinación del Estado porque éste tomaría sus decisiones coyunturales sobre política económica a través de la ley de presupuestos. Respecto a este último motivo, señala que la Ley 18/2001 sí contiene importantes previsiones para asegurar el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, que expone con detalle; además, el hecho de que la ley de presupuestos tenga carácter especial no quiere decir que el resto del ordenamiento no pueda incidir sobre ella, y pone como ejemplo el régimen presupuestario previsto en el texto refundido de la Ley general presupuestaria.

f) Asimismo, el Abogado del Estado rechaza la vulneración de la autonomía local, pues la ley impugnada «supone, en el ámbito de la Administración Local, una mínima innovación del ordenamiento jurídico», y seguidamente expone el alcance de la autonomía financiera local según las SSTC 96/1990 y 104/2000. En todo caso, si la determinación del objetivo de estabilidad presupuestaria y su aplicación produjeran en algún momento una situación de insuficiencia de recursos a alguna o algunas entidades locales, éstas siempre podrían acudir ante este Tribunal en defensa de su autonomía constitucionalmente garantizada a través del procedimiento regulado en el art. 59.2 LOTC.

g) El escrito del Abogado del Estado excluye también la existencia de vulneración de la competencia autonómica sobre tutela financiera de los entes locales. Tanto el art. 149.1.18 CE como el art. 149.1.14 CE pueden amparar la regulación dictada en esta

materia, y aduce en este sentido las SSTC 179/1985 y 233/1999. Por otra parte, advierte que los arts. 19, 20.1 y 22.2 contienen una cláusula de salvaguardia de la competencia autonómica («sin perjuicio de las competencias que en esta materia tengan atribuidas las Comunidades Autónomas»).

h) Por último, el Abogado del Estado afirma la proporcionalidad de la medida adoptada en los tres elementos del principio, subrayando que la proporcionalidad debe ser valorada con arreglo al objetivo propio de las leyes de estabilidad presupuestaria y no según los objetivos establecidos en el ámbito comunitario.

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

8. Mediante providencia de 4 de junio de 2002, el Pleno del Tribunal acordó tener por personado al Letrado de las Cortes Generales jefe de la asesoría jurídica del Senado, en representación de la Cámara, en el presente recurso de inconstitucionalidad, así como en los registrados con los números 1454-2002, 1455-2002, 1460-2002, 1461-2002, 1462-2002, 1463-2002, 1467-2002, 1471-2002, 1473-2002, 1487-2002, 1488-2002, 1505-2002, 1506-2002 y 1522-2002, según interesa en su escrito de 16 de mayo 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. Asimismo, acordó oír a los recurrentes y demás partes personadas para que en el plazo de diez días aleguen lo que estimen oportuno sobre la petición de acumulación. Por último, acordó llevar testimonio del citado escrito y de esta resolución a los recursos de inconstitucionalidad antes relacionados.

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

10. Con fecha 4 de julio de 2002, la representación procesal de la Generalitat de Cataluña evacuó el trámite contenido en la providencia del Tribunal de 4 de junio de 2002 y solicitó que se acordase la acumulación de los procesos correspondientes.

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

12. Mediante escrito registrado el día 20 de noviembre de 2002, el Letrado de las Cortes Generales jefe de la asesoría jurídica del Senado, en representación de la Cámara, manifiesta que habiendo recibido copia del Auto del Pleno del Tribunal declarando que no procede la acumulación solicitada por el Senado del recurso de inconstitucionalidad 1460-2002 con los otros recursos concernientes a la misma ley, procede a formular sus alegaciones en el plazo que se le ha otorgado, alegaciones que a continuación se sintetizan.

a) No se plantea objeción alguna respecto de la legitimación de la parte recurrente, ni respecto a su representación procesal y al plazo.

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

La política de estabilidad presupuestaria pasa, pues, a jugar un papel de primera magnitud en el contexto del Pacto europeo de estabilidad y crecimiento, recordándose que el art. 93 CE establece que «corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno,

según los casos, la garantía del cumplimiento de esos Tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión». En la misma dirección, se indica que el art. 149.1.11 CE declara la competencia exclusiva del Estado sobre el sistema monetario y la STC 24/2002, de 31 de enero, FJ 5, afirma que la estabilidad presupuestaria es «un objetivo macroeconómico auspiciado por el art. 40.1», a cuya corrección «indiscutiblemente puede contribuir la gradual recuperación del equilibrio presupuestario», de manera que hay que considerar incorporado al art. 134 CE el principio de estabilidad presupuestaria.

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

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

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

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

La representación procesal del Senado mantiene que, habida cuenta de lo señalado, resulta aplicable al caso la doctrina contenida en la STC 11/1984, FJ 5, que expresó, con apoyo en la STC 1/1982, que las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de emisión de deuda pública deben enmarcarse en los principios básicos del orden económico resultantes de la llamada Constitución económica, ajustándose al principio de coordinación de sus haciendas con la hacienda estatal. En igual sentido, otras muchas Sentencias del Tribunal Constitucional han reconocido competencias del Estado que restringían la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas en ámbitos diversos –la estabilidad económica interna o externa, la creación de empleo, el cumplimiento de compromisos internacionales o la estabilidad de la moneda–. Así, cita las SSTC 27/1981, 1/1982, 76/1983, 11/1984, 96/1984, 179/1985, 14/1986, 63/1986,

96/1990, 13/1992, 76/1992, 237/1992, 17/1996, y 171/1996. Hace referencia específica a la STC 171/1996, en conexión con la STC 96/1990, en las que el Tribunal confirmó la decisión estatal de establecimiento de un límite porcentual máximo para el incremento de las retribuciones de los empleados públicos en cuanto que ello está orientado a la consecución de la estabilidad económica y a la gradual recuperación del equilibrio presupuestario, configurándose, en suma, como un vehículo de dirección y orientación de la política económica que corresponde al Gobierno [así, también las SSTC 27/1981, FJ 2; y 76/1992, FJ 4 a)].

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

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

Rechaza la tesis del recurso de que la prohibición de déficit contenida en la Ley 18/2001 implique una nueva y más dura legislación básica en una materia en la que ya existen bases, para cuyo rechazo, a su juicio, basta con la lectura de la exposición de motivos de la ley impugnada.

Recuerda también que el principio de autonomía financiera que la Constitución española reconoce a las Comunidades Autónomas no es de por sí absoluto, sino subordinado a los principios de coordinación y solidaridad; y estima que la ley recurrida no vacía de contenido las competencias autonómicas, como alega el recurrente, pues las Comunidades Autónomas seguirán como hasta ahora determinando libremente los gastos y, en la forma regulada por la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas, sus ingresos. También carecen de sustancia las argumentaciones relativas a la autonomía local, «ya que se pretende conceder a las corporaciones locales lo que en realidad nunca han tenido».

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

13. 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.

14. Por providencia de 13 de diciembre de 2011 se fijó para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 13 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Se impugnan con este recurso de inconstitucionalidad los arts. 3.2, 19, 20.2, 23.2 y disposición adicional única, apartado dos –que modifica el art. 146.1 de la Ley reguladora de haciendas locales, en la expresión «atenderá al cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria en los términos previstos en la Ley 18/2001 General de Estabilidad Presupuestaria»– y disposición final segunda de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria.

2. La fundamentación que sustenta la presente impugnación guarda una muy estrecha relación con la que el mismo recurrente ha realizado en su recurso contra la Ley Orgánica 5/2001 (que tiene el núm. 1461-2002). Los recurrentes plantearon la acumulación de ambos recursos, lo que fue denegado por este Tribunal en el ATC 215/2002, de 29 de octubre, por lo que en la presente Sentencia únicamente nos corresponde la resolución de las impugnaciones dirigidas contra los preceptos anteriormente referidos de la Ley 18/2001.

Buena parte de la argumentación del presente recurso va dirigida contra «la obligación básica, impuesta por el Estado, a que todos los presupuestos públicos, incluidos los de las Comunidades Autónomas y entidades locales, deban ser aprobados sin déficit, y en situación de equilibrio o superávit, anudando al incumplimiento de dicha obligación determinadas consecuencias, especialmente límites al acceso al crédito de esas entidades públicas, provocando con ello la vulneración de los artículos 142, 156.1, 157.1 e) CE y 44.9, 48.1, 49 y 51 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, sin que ello pueda ampararse en los títulos competenciales estatales derivados de los artículos 149.1.13, 14, 11 y 18 de la Constitución».

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

Y es de indicar que las cuestiones planteadas en este proceso han sido ya resueltas en las SSTC 134/2011, de 20 de julio y 157/2011, de 18 de octubre, a 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 atenemos 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, 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, 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–.

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.»

Para juzgar su conformidad con la Constitución, bastará con 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.»

No pudiendo, tampoco, acogerse la alegación de que el Estado no puede imponer una nueva legislación básica allí donde ya existen bases, las que se derivan del derecho europeo, pues la capacidad del Estado para dictar las bases en una materia no desaparece por la existencia de una normativa europea que incide sobre la mismas, máxime cuando tal normativa no agota el contenido posible de la regulación básica en la materia (SSTC 13/1992, de 6 de febrero, o 79/1992, de 28 de mayo).

7. A la misma conclusión desestimatoria hemos de llegar respecto de la impugnación de los arts. 19, 23.2 y la disposición adicional única, apartado dos, de la Ley 18/2001, todos ellos referidos al equilibrio presupuestario de los entes locales y cuyo tenor es el siguiente:

«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.»

«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.»

«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.»

El recurrente considera que los preceptos reproducidos vulneran la autonomía y suficiencia financiera prevista en los arts. 137, 140 y 142 CE para los entes locales. Debemos remitirnos a la, tantas veces citada, STC 134/2011, FJ 14, en la que desestimamos su impugnación con fundamento en las siguientes apreciaciones y conclusiones:

Referidas al artículo 19:

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 23.2:

a) «Este que ahora estudiamos es un supuesto en que dejándose a la autorización el control del endeudamiento y de la oportunidad, dentro del conjunto de la política financiera, de la apelación al crédito, ha de atribuirse a la autoridad que tiene la responsabilidad del equilibrio económico la competencia para autorizar o no una operación de crédito que supone superar el techo normal de endeudamiento.»

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.»

c) «Por tanto, debemos desestimar la impugnación del art. 23.2 de la Ley 18/2001.»

Y referidas a la disposición adicional única apartado 2:

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.»

8. Procede igualmente la desestimación de la impugnación del artículo 20.2 de la Ley 18/2001 cuyo tenor es el siguiente:

«Art. 20 de la Ley 18/2001. *Objetivo de estabilidad presupuestaria de los entes 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 la presente Ley.»

El recurrente considera que el precepto reproducido vulnera las competencias de la Generalitat sobre tutela financiera de los entes locales que le reconocerían los arts. 9.8 y 48.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979, que se corresponden con las competencias establecidas en los arts. 160 y 218.5 del vigente Estatuto de Autonomía de Cataluña. Debemos igualmente aplicar la doctrina recogida en la ya mencionada STC 134/2011, FFJJ 16 y 17, a la hora de desestimar la impugnación del artículo 20.2 de la Ley 18/2001 al disponer:

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.»

9. Se impugna finalmente la disposición final segunda de la Ley 18/2001 cuyo tenor es el siguiente:

«Disposición final segunda. *Carácter básico de la Ley.*

1. La presente Ley, aprobada al amparo de lo dispuesto en los artículos 149.1.13 y 149.1.18 de la Constitución constituye legislación básica del Estado, salvo lo dispuesto en el capítulo II de su Título II.

2. Asimismo, la presente Ley se aprueba al amparo de las competencias que los artículos 149.1.11 y 149.1.14 de la Constitución atribuyen de manera exclusiva al Estado.»

Considera el recurrente que la Ley 18/2001 vulnera la seguridad jurídica al remitirse «de forma amontonada y sin ningún tipo de precisión» a cuatro títulos competenciales sustancialmente distintos. En la STC 134/2011, FJ 7, ya consideramos que «procede incardinar los preceptos que examinamos en la materia que resulte más específica de acuerdo con el orden constitucional de competencias». Para realizar tal incardinación, la STC 134/2011 tuvo en cuenta tanto el preámbulo de la Ley 18/2001 como la exposición de motivos de las normas de Derecho de la Unión Europea con las que se vincula la norma impugnada y concluyó que era clara, en principio, la competencia estatal para dictar, ex art. 149.1.13 y 14 CE, las leyes controvertidas, sin perjuicio de la incidencia complementaria de otras atribuciones competenciales (así, las reglas 11 y 18 del mismo art. 149.1 CE). Sentado lo anterior procede desestimar la impugnación realizada de la disposición adicional segunda.

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 el Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra los artículos 3.2, 19, 20.2, 23.2 y disposición adicional única, apartado dos –que modifica el art. 146.1 de la Ley reguladora de haciendas locales, en la expresión «atenderá al cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria en los términos previstos en la Ley 18/2001 General de Estabilidad Presupuestaria»– y disposición final segunda 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 dos mil once.–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.