

## Suplemento

# TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**445** *Pleno. Sentencia 199/2011, de 13 de diciembre de 2011. Recurso de inconstitucionalidad 1505-2002. Interpuesto por sesenta y dos Diputados del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso de los Diputados 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. 1505-2002, interpuesto por sesenta y dos Diputados del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso de los Diputados, representados por el Procurador de los Tribunales don Roberto Granizo Palomeque, contra los arts. 3.2; 8; 12.2; 13; 15, apartados 1, 2 y 3; 16; 19; 20; y 23; y la disposición adicional única de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria. Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado, en la representación que ostenta. Ha sido Ponente la Magistrada doña Elisa Pérez Vera, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal con fecha 13 de marzo de 2002, el Procurador de los Tribunales don Roberto Granizo Palomeque, en representación de sesenta y dos Diputados del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso de los Diputados, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 3.2, 8, 12.2, 13, 15, apartados 1, 2 y 3, 16, 19, 20 y 23, así como contra la disposición adicional única, todos ellos de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria.

El recurso comienza haciendo referencia a la impugnación también en otro recurso de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley general de estabilidad presupuestaria, dándolo aquí por reproducido. El recurso que nos ocupa se fundamenta, en síntesis, en las siguientes alegaciones:

a) En primer lugar se hace referencia a la estabilidad presupuestaria como objetivo derivado del Tratado de la Comunidad Europea, por imperativo del art. 4.3 del propio Tratado, y como resultado del pacto de estabilidad y crecimiento acordado en el Consejo de Ámsterdam en junio de 1997, resultando aún más ambiciosas las recomendaciones

del Consejo Europeo de Santa Maria da Feira de junio de 2000, en cuanto a unos objetivos de estabilidad cuyo cumplimiento debe controlar la Comisión, de acuerdo con el art. 104, en el que se concretan los criterios para valorar la observancia de la disciplina presupuestaria por remisión al protocolo sobre el procedimiento aplicable en casos de déficit excesivo. Al mismo propósito que ese precepto se orientan los Reglamentos (CE) 1466/97, del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas, y 1467/97, del Consejo, de la misma fecha, dirigido a impedir que se produzcan déficit públicos excesivos y, en el caso de que se produzcan, a propiciar su rápida corrección; reglamentos a los que no se refieren sin embargo expresamente las leyes objeto de impugnación por los diputados recurrentes.

Por otra parte, y en cuanto a la extensión de la estabilidad presupuestaria, se señala que, en el marco expuesto, la Ley 18/2001, al amparo de las competencias atribuidas por el art. 149.1.13 y 18 CE, ha querido definir un marco de estabilidad presupuestaria de carácter básico, que resulte aplicable a todas las Administraciones públicas en sus distintas personificaciones, definiéndose en su art. 3 el objetivo de estabilidad en los términos del sistema europeo de cuentas nacionales y regionales, regulado en el Reglamento (CE) 2223/96, del Consejo, de 25 de junio de 1996, relativo al sistema europeo de cuentas nacionales y regionales de la comunidad. En todo caso, se trata de imponer el objetivo de estabilidad tanto a nivel central o estatal como en los ámbitos autonómico y local, agregándose a los títulos competenciales ya expuestos el del art. 149.1.11 CE. Precisamente, la amplitud del ámbito subjetivo de la Ley 18/2001 es la causa de que se haya tenido que añadir la Ley Orgánica 5/2001, complementaria a aquélla, al entenderse que las normas «en que se contiene el nuevo sistema de cooperación financiera entre el Estado y las Comunidades Autónomas al servicio del objetivo de estabilidad debían revestir carácter de Ley Orgánica». Por esa misma extensión, los instrumentos, técnicas y procedimientos para garantizar la vigencia efectiva de dicho principio se establecen de manera separada, dando lugar también a problemas de constitucionalidad diversos, debiendo destacarse que la ley atribuye al Gobierno la función de velar por el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria en todo el sector público, con fijación de objetivos de estabilidad independientes para cada Administración, por lo que, según entienden los recurrentes, habrá que referirse a ellas de forma separada, no sin antes señalar que del seguimiento de su cumplimiento pueden derivarse importantes consecuencias jurídicas en cuanto a las Administraciones que provoquen o contribuyan a producir el incumplimiento de las obligaciones asumidas por España frente a la Unión Europea.

En cuanto a la estabilidad del sector público estatal, se afirma en el recurso que la Ley reclama la elaboración de un escenario presupuestario plurianual (art. 12), que parece querer condicionar el desarrollo de cualquier política pública, pues en ese ámbito plurianual el Gobierno debe presentar a las Cortes Generales su objetivo de estabilidad presupuestaria referido a los tres ejercicios siguientes, de modo que el acuerdo de las Cámaras va más allá de establecer simples directrices políticas, en cuanto que fijan el límite máximo de gasto no financiero del presupuesto del Estado (art. 13). Pese a lo que pudiera parecer, la Ley general de estabilidad presupuestaria no descarta por completo la existencia de déficit, aunque la presentación de presupuestos deficitarios será sólo excepcional, debiendo el Gobierno en tal caso remitir a las Cortes un plan económico financiero de corrección del desequilibrio (art. 14).

Por lo que se refiere al equilibrio presupuestario de las Comunidades Autónomas, las reglas para su cumplimiento se recogen en la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley general de estabilidad presupuestaria que establece los mecanismos de cooperación que deben hacer posible cumplir los objetivos de la Ley general de estabilidad presupuestaria, proclamando su carácter de legislación básica al amparo del art. 149.1.13 y 18 CE, con invocación, también, de los títulos competenciales atribuidos en exclusiva al Estado por el art. 149.1.11 y 14 CE. Tras recordar que los principios de estabilidad presupuestaria, plurianualidad, transparencia y eficiencia en la

asignación y utilización de los recursos públicos serán aplicables a las Comunidades Autónomas (art. 2 de la Ley Orgánica complementaria de la Ley general de estabilidad presupuestaria), se les reconoce libertad para adoptar las medidas que consideren convenientes para lograr el objetivo de estabilidad presupuestaria, viniendo obligadas a adecuar su normativa presupuestaria al objetivo de cumplimiento, si bien pueden optar entre las diversas medidas posibles para alcanzarlo. Al igual que en el ámbito estatal, se requiere la fijación de un objetivo de estabilidad presupuestaria, establecido por el Gobierno de la Nación, previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera, si bien se ha previsto la posibilidad de que no exista acuerdo en cuanto a la distribución entre las Comunidades del objetivo de estabilidad. En todo caso, se contempla la asunción por éstas de la responsabilidad financiera derivada del eventual incumplimiento de los compromisos adquiridos por España ante la Unión Europea (art. 4 de la Ley Orgánica complementaria de la Ley general de estabilidad presupuestaria), debiendo destacarse también que la autorización a aquéllas para realizar operaciones de crédito y emisiones de deuda tendrá en cuenta el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria fijados en cada caso (art. 9 de la Ley Orgánica complementaria de la Ley general de estabilidad presupuestaria).

Finalmente, por lo que se refiere a la estabilidad y al equilibrio presupuestario de las Entidades Locales, se indica que será también el Gobierno, sin perjuicio de las competencias que pudieran corresponder a las Comunidades Autónomas, quien fijará el objetivo de estabilidad presupuestaria, previo informe de la Comisión Nacional de Administración Local, sin que se prevea nada respecto al reparto entre las entidades locales del objetivo de estabilidad, quizá porque no caben más situaciones que el puro equilibrio o el superávit, sin que la corrección de los desequilibrios pueda tener lugar –al igual que en el caso de las Comunidades Autónomas– mediante la financiación con cargo al endeudamiento.

b) En el segundo epígrafe de la demanda se analiza el principio de estabilidad presupuestaria en relación con los principios rectores de la política social y económica, entre los que no se recoge aquélla explícitamente, aunque pueda ser razonable una cierta exigencia, según se desprende del art. 40 CE, si bien no parece posible mantener que la estabilidad o el equilibrio sean algo más que principios meramente orientativos de la acción de los poderes públicos. Pues bien, en opinión de los recurrentes, al traducir en términos absolutamente precisos dichos principios, tal y como lo hace el art. 3.2 de la Ley general de estabilidad presupuestaria y, en conexión con el mismo, los arts. 8 y 19 de la misma ley y 3 de la Ley Orgánica complementaria de la Ley general de estabilidad presupuestaria, incurren en un vicio de inconstitucionalidad al situar ilegítimamente al legislador en la posición del constituyente, afectando al principio democrático y al pluralismo político. Y es que, pese a la positiva valoración constitucional de la estabilidad económica, ese concepto no puede ser válidamente objeto de una única interpretación, por lo que el legislador habría suplantado y modificado la voluntad del constituyente al dictar una norma meramente interpretativa que otorga un único sentido a un principio al que sólo cabe reconocer una función de orientación programática, sin mayor virtualidad, lo que resultaría contrario a la Constitución [STC 76/1983, FJ 4 c)]. Ello se pone de manifiesto claramente cuando se contrastan los principios constitucionales del gasto público del art. 31.2 CE y los principios rectores de las políticas económicas y sociales (arts. 39 y ss. CE) con los principios legalmente proclamados al servicio de la estabilidad presupuestaria. Y aunque es cierto que España se encuentra comprometida por las normas de la Unión Europea a alcanzar determinados objetivos de estabilidad y equilibrio presupuestario, ello no puede ser utilizado como fundamento para la adopción de decisiones constitucionalmente ilegítimas.

c) Sostienen los diputados recurrentes que el mecanismo legalmente previsto para la fijación del objetivo de estabilidad presupuestaria en el art. 8 de la Ley general de estabilidad presupuestaria y los efectos que produce en el proceso o ciclo presupuestario, en el ámbito del sector público estatal (arts. 12, 13, 15 y 16 de la Ley general de estabilidad presupuestaria), son inconstitucionales por alterar la distribución de competencias

presupuestarias que resulta del art. 134 CE. Así, aunque no se precisa claramente la naturaleza del pronunciamiento de las Cámaras sobre el objetivo fijado por el Gobierno, la obligación de que el proyecto de ley de presupuestos generales del Estado se acomode al objetivo de estabilidad aprobado por las Cámaras resulta contraria a la reserva de competencia a favor del Gobierno para la elaboración del presupuesto ex art. 134.1 CE, ya que la función directiva gubernamental no puede suprimirse de la práctica política ni ignorarse en cuanto a sus consecuencias jurídicas. Más clara resulta, a su juicio, la inconstitucionalidad del art. 13 de la Ley general de estabilidad presupuestaria, en cuanto pueda interpretarse que pretende establecer el límite máximo de gasto no financiero del presupuesto del Estado, lo que implicaría una intromisión ilegítima en las competencias del Gobierno para la elaboración de los presupuestos. Algo parecido podría decirse respecto del art. 15 de la Ley general de estabilidad presupuestaria, cuyo sentido es, cuando menos, equívoco, pues si se dirige al Gobierno, para condicionar el destino de una partida presupuestaria concreta, podría considerarse inconstitucional por infracción del art. 134.1 CE, al ir este condicionante más allá de la regulación de la estructura del documento presupuestario y afectar al contenido de la iniciativa que, en exclusiva, compete al Gobierno en esta materia. Podría entenderse que se trata de una prescripción dirigida a condicionar la actuación del legislador presupuestario, en cuyo caso sería un precepto inútil que seguiría suscitando dudas de constitucionalidad por infringir el principio de especialidad presupuestaria en su vertiente cualitativa. Parecidas consideraciones pueden referirse a otros preceptos conexos con la fijación del objetivo de estabilidad del art. 8 de la Ley general de estabilidad presupuestaria, como el art. 12.2, cuando pretende que las actuaciones que tengan incidencia presupuestaria deban respetar el entorno financiero plurianual y, para su aprobación, deban tener cabida los escenarios presupuestarios plurianuales, en la medida en que pueda suponer una limitación a la iniciativa legislativa constitucionalmente reconocida al Gobierno (art. 87.1 CE). Lo mismo podría decirse del art. 16, en cuanto pretende limitar las posibilidades de financiar créditos extraordinarios, suplementos de crédito, ampliaciones e incorporaciones de crédito, para que se cubran con cargo al fondo de contingencia del art. 15 de la Ley general de estabilidad presupuestaria o mediante la baja de otros créditos, al afectar a dicha iniciativa legislativa. Lo que en cualquier caso no resulta constitucionalmente aceptable es la posibilidad de una cierta supremacía/jerarquía normativa de la Ley general de estabilidad presupuestaria respecto a leyes posteriores aprobadas por las Cortes Generales, lo que ha de considerarse inconstitucional tanto desde la perspectiva de la teoría de las fuentes del derecho como del principio democrático.

d) Se refiere a continuación el escrito de demanda a la estabilidad presupuestaria y la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, que presentaría dos aspectos: la autonomía para la obtención de ingresos y la autonomía de gasto o capacidad para distribuir libremente los recursos de que dispone cada Comunidad Autónoma, refiriéndose a la doctrina constitucional compendiada en la STC 192/2000, FJ 7, y reconociendo que la autonomía financiera supone un poder limitado cuyo ejercicio ha de ajustarse a los principios de coordinación con la hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles, razón por la que el Estado puede condicionar dicho ejercicio imponiendo limitaciones al amparo de diversos títulos competenciales (STC 171/1996, FJ 3). Los Diputados recurrentes no discuten la existencia de dichos títulos competenciales sino sólo si la imposición a las Comunidades Autónomas de la estabilidad en los términos de la Ley general de estabilidad presupuestaria les deja o no suficiente margen de libertad de decisión o, por el contrario, impone condicionamientos indebidos. Aunque la regulación que se discute pudiera parecer plenamente respetuosa con la autonomía financiera de las Comunidades, de acuerdo con el art. 3.1 de la Ley Orgánica complementaria de la Ley general de estabilidad presupuestaria, esa aparente libertad se ve desmentida desde ese mismo precepto. Así, la imposición a las Comunidades Autónomas de la obligación de elaborar y liquidar sus presupuestos en situación de equilibrio o superávit resulta seguramente excesiva para la consecución de los fines que las leyes recurridas persiguen; la definición de estabilidad presupuestaria del art. 3.2 de la Ley general de estabilidad

presupuestaria va mucho más allá de la normativa de la Unión Europea en la materia, por lo que su imposición a las Comunidades Autónomas en el art. 2 de la Ley Orgánica complementaria de la Ley general de estabilidad presupuestaria es inconstitucional al exceder las limitaciones que de ellos resultan de las que serían necesarias para la consecución de los fines que la legislación estatal pretende alcanzar, restringiendo la autonomía financiera de manera «no estrictamente indispensable», y, por consiguiente, inconstitucional. En este sentido, se recuerda en el recurso que la jurisprudencia constitucional ha interpretado rigurosamente el principio de coordinación cuando actúa como límite al poder de gasto (STC 171/1996, FJ 3). Esa extraordinaria e injustificable rigidez de la estabilidad presupuestaria en las leyes recurridas es visible también en cuanto al endeudamiento y su función en la financiación pública, ya que, en la práctica conduce a considerarlo como un recurso del todo extraordinario, de modo que los eventuales incrementos de gastos decidido por las Comunidades Autónomas deberán ser financiados con ingresos ordinarios, razón por la que la definición de estabilidad presupuestaria del art. 3 de la Ley general de estabilidad presupuestaria aplicable a las Comunidades Autónomas resulta contraria a la Constitución. En efecto, en ambas leyes hay una exclusión general del endeudamiento como forma de financiación del gasto autonómico, siendo un instrumento excepcional cuya utilización comporta el sometimiento a unos procedimientos de tutela y control incompatibles con la autonomía que tienen constitucionalmente reconocida las Comunidades Autónomas. Por parecidas razones resultaría contrario a esa autonomía financiera el art. 8 de la Ley Orgánica complementaria de la Ley general de estabilidad presupuestaria, que dispone el procedimiento para la corrección de las situaciones de desequilibrio, mecanismo que parte de una situación de objetiva superioridad jerárquica del Consejo de Política Fiscal y Financiera respecto a las Asambleas autonómicas, y que no sólo no tiene apoyo en la Constitución sino que subvierte los principios de funcionamiento del Estado autonómico, invocándose en apoyo de esta tesis la STC 76/1983. Es más, la actuación del referido consejo no es en puridad una actuación coordinadora, pues sus funciones sólo se cumplen a partir de un objetivo inicial de estabilidad presupuestaria en cuya definición sólo interviene de forma indirecta, a través de la emisión de un simple informe.

Por todo lo anterior se consideran inconstitucionales el art. 2 de la Ley Orgánica complementaria de la Ley general de estabilidad presupuestaria en relación con el art. 3.2 de la Ley general de estabilidad presupuestaria y, por conexión, el art. 3, el segundo inciso del art. 5, el art. 6, apartados 3 y 4, la disposición adicional única, apartados 1 [que modifica el art. 2.1 b) LOFCA], 3 (que modifica los párrafos primero y tercero del art. 14.3 LOFCA), y 4 (que modifica el art. 21.1 LOFCA, en la expresión «atenderán al cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria»). Asimismo son inconstitucionales el art. 8, apartados 2,3, 4, 5,7 y 8 de la Ley Orgánica complementaria de la Ley general de estabilidad presupuestaria, y, por conexión con él, la disposición adicional única.2, en cuanto a la letra b) que añade al art. 3.2 LOFCA.

e) Finalmente se refiere el recurso a la estabilidad presupuestaria de las entidades locales y las garantías constitucionales de su autonomía y suficiencia, dedicando una amplia exposición a este aspecto. Se afirma que la autonomía local, pese a la brevedad de su regulación constitucional, constituye una institución jurídica garantizada constitucionalmente ante todos los poderes públicos constituidos, de forma que incluso el legislador debe respetar la «imagen característica» o el «contenido esencial» de la institución. Por tanto, es la ley la que debe definirla y desarrollarla y, en concreto, el legislador estatal, ex art. 149.1.18 CE ha de configurar la imagen característica de la autonomía local de forma general e indisponible, entroncando con los arts. 137,140 y 141 CE, función que cumple actualmente la Ley reguladora de las bases del régimen local, que se integra sin dificultad dentro del llamado bloque de la constitucionalidad. Incluye asimismo el recurso una reflexión detenida sobre el significado de la garantía institucional y la problemática que presenta la técnica del núcleo indisponible para el legislador, que hace posible una línea de defensa constitucional frente a la acción legislativa. En este sentido, se señala que el objeto primario de la garantía no es la dotación competencial

sino la autonomía local, es decir, el autogobierno local como tal, citando la Sentencia *Rastede* del Tribunal Federal Constitucional, cuya argumentación se analiza detenidamente, concluyendo en la insuficiencia de la garantía institucional desde sí misma para asegurar la integridad y el desarrollo adecuado de la posición y la función constitucionales de la Administración local como pieza del Estado y la consecuente necesidad de una interpretación de la norma fundamental que decante el completo marco constitucional al que debe ajustarse, en el que debe moverse y que debe inspirar la total acción del legislador ordinario.

En definitiva, el reconocimiento constitucional de la instancia local obedece necesariamente al otorgamiento a la misma de una específica función para la realización del orden constitucional, entendiendo que a la unidad del sistema democrático resulta immanente la autonomía territorial reconocida en el art. 137 CE, siendo compatible aquella con la posibilidad tanto de una expresión diferenciada de la voluntad popular como de una interpretación distinta del interés público en los niveles territoriales general, autonómico y local. En consecuencia, la autonomía local sirve a la efectividad y el reforzamiento de la construcción y el funcionamiento democráticos del Estado, encontrando su fundamento la opción organizativa del art. 137 CE en el valor de la autonomía local para la realización del principio democrático consagrado en el art. 1.1 CE, en el sentido precisado por el art. 9.3 CE. Por tales razones, se afirma que imponer a las entidades locales un objetivo de estabilidad presupuestaria en términos de equilibrio o superávit, definido unilateralmente desde la instancia estatal, con las implicaciones que ello tiene sobre el ejercicio del conjunto de las competencias locales, es contrario a la garantía constitucional de su autonomía, de modo que el art. 20 de la Ley general de estabilidad presupuestaria debe ser declarado inconstitucional. Y es que, imponer límites a su endeudamiento sobre la base del cumplimiento del objetivo de estabilidad, supone establecer una severa limitación a las entidades locales para decidir sobre los niveles de gasto que requiere el más adecuado ejercicio de sus competencias de acuerdo con las preferencias ideológicas manifestadas por los electores; limitación que resulta contraria a la función de formación de la voluntad democrática de la autonomía local y puede afectar a su suficiencia financiera, también constitucionalmente garantizada, por lo que el art. 23 de la Ley general de estabilidad presupuestaria resulta inconstitucional.

Asimismo, señala el recurso que la autonomía local se conecta con el principio de Estado de derecho (art. 1.1 CE), mientras que la estabilidad presupuestaria rígidamente entendida restringe severamente las opciones de gasto público y, en la misma medida, la posibilidad de llevar a cabo políticas públicas diferenciadas, sobre todo en lo que se refiere a la realización del Estado social y el valor superior de la igualdad. De otro lado, la garantía de municipios y provincias y de su autonomía constituye un elemento esencial de la estructura territorial del Estado en su conjunto, por lo que, teniendo en cuenta la funcionalidad múltiple que cumple la autonomía local en el Estado constituido, es posible destilar del orden competencial unos principios, decantados para el caso alemán por la doctrina científica y la jurisprudencia del Tribunal Federal Constitucional. En primer lugar, el principio de distribución territorial de las tareas y, por tanto, de las competencias, que se traduce en una prevalencia constitucional de la competencia local para los asuntos que afectan primordialmente a la comunidad local, vinculando al legislador ordinario. Puede encontrarse en nuestro ordenamiento constitucional la consagración implícita de un principio equiparable, resultado de la combinación de la garantía de la autonomía local con los principios definitorios del Estado y los valores superiores de su ordenamiento jurídico y los articuladores de la administración pública. En segundo lugar, el principio del comportamiento amable con la autonomía local del legislador ordinario, limitando su libertad en cuanto implique injerencia o incidencia en la autonomía local por el solo hecho de la deferencia para con dicha autonomía que resulta de la Constitución, pudiendo deducirse, entre otros, de los arts. 9.2 en relación con el 23.1 y el 103.1. En definitiva, la garantía institucional sigue siendo una técnica indispensable en la interpretación y aplicación de la Constitución, traduciéndose, entre otros aspectos, en la necesaria dotación competencial de la instancia territorial local, precisa para que ésta cumpla su

función de gestión de los correspondientes intereses colectivos e, incluso para su existencia misma como pieza de la organización del Estado.

Entendidas, según lo expuesto, las exigencias de la garantía institucional de la autonomía local que la Constitución consagra, la regulación del equilibrio presupuestario de las entidades locales en la normativa discutida adolece de evidentes defectos de inconstitucionalidad, operando *de facto* el vaciamiento de la autonomía financiera local. Por una parte, la existencia de déficits presupuestarios de las entidades locales puede ser un signo de insuficiencia financiera, contraria a la garantía que establece el art. 142 CE, y, precisamente por ello, no es admisible que se penalice a la entidad local que la padece. Junto a ello, la articulación del principio de estabilidad en los términos descritos reduce de forma significativa la capacidad de los entes locales para determinar y ordenar, bajo la propia responsabilidad, los gastos necesarios para el ejercicio de las competencias que tiene conferidas y la satisfacción de los intereses que le son propios, infringiendo la garantía institucional de su autonomía en la vertiente financiera. Por último, la práctica prohibición del recurso al crédito y al endeudamiento público termina precisamente por imposibilitar que las entidades locales eventualmente afectadas por una cierta insuficiencia financiera puedan corregirla. Por todo ello, la fijación del objetivo de estabilidad presupuestaria en los términos de los arts. 3.2, 19, 20 y 23 de la Ley general de estabilidad presupuestaria, así como, por conexión, la disposición adicional única.1, al dar nueva redacción al art. 54.7 de la Ley de haciendas locales, y su apartado 2, al dar nueva redacción al art. 146.1 de esta misma ley, resultan inconstitucionales por violar la garantía institucional de la autonomía local.

La demanda concluye con la súplica de que se dicte Sentencia por la que se declare la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de los preceptos impugnados.

2. Mediante providencia de 23 de abril de 2002, la Sección Cuarta de este Tribunal acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad y dar traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, a través del Ministro de Justicia, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimaran convenientes. Asimismo, se acordó publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».

3. A través de escrito presentado en este Tribunal el 8 de mayo de 2002, el Abogado del Estado, en la representación que ostenta, se personó en el recurso y solicitó prórroga del plazo concedido para formular alegaciones.

Por providencia de 14 de mayo de 2002, la Sección Cuarta de este Tribunal acordó tener por personado al Abogado del Estado en nombre del Gobierno de la Nación, así como prorrogar en ocho días el plazo concedido para formular alegaciones.

4. En escrito recibido el 17 de mayo de 2002 la Presidenta del Congreso de los Diputados comunicó a este Tribunal que, aun cuando la citada Cámara no se personaría en el procedimiento ni formularía alegaciones, ponía a disposición del Tribunal las actuaciones de la Cámara que pudiera precisar, con remisión del recurso a la Dirección de Estudios y Documentación de la Secretaría General.

5. A través de escrito registrado el 20 de mayo de 2002, la Presidenta del Senado comunicó que la Cámara se personaba en el proceso ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC).

6. El 3 de junio de 2002 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el escrito de alegaciones del Abogado del Estado, que se resume en los siguientes términos:

a) Antes de examinar los motivos de inconstitucionalidad aducidos por la parte demandante, el Abogado del Estado expone el contenido y finalidad de las leyes recurridas, que queda expresado en la exposición de motivos de la Ley 18/2001. Según el legislador se trata de adoptar una importantísima medida de política económica dirigida a mantener y

prolongar el ciclo expansivo económico actual, actuando sobre el sector de la política económica en el que el Estado tiene un margen de actuación, al ser mínima su posibilidad de intervenir en la política monetaria, que recae en el Banco Central Europeo. Por ello, el margen de intervención del Estado se localiza en las políticas estructurales y en la política presupuestaria, esfera esta última en la que inciden las medidas contenidas en las leyes recurridas, que se refieren a los principios de estabilidad presupuestaria –definido como equilibrio o superávit–, plurianualidad, transparencia y eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos. Estas medidas tienen en cuenta las decisiones y recomendaciones adoptadas en el ámbito europeo (Pacto de estabilidad y crecimiento acordado en el Consejo de Ámsterdam en junio de 1997 y en las recomendaciones del Consejo Europeo de Santa Maria da Feira de junio de 2000).

Sin ánimo de exhaustividad y señalando que el acierto técnico o político no puede ser objeto de debate constitucional en esta sede, el Abogado del Estado relaciona las razones que fundamentan las medidas legales. En primer lugar, alude a la consolidación fiscal que, consistiendo en cerrar los presupuestos de modo que los gastos se financien con los ingresos sin endeudamiento, ha llevado a la eliminación del déficit público en el ejercicio de 2001 por primera vez en la historia de la democracia, haciendo posible el crecimiento económico español a mayor ritmo que los socios europeos, y todo ello en un contexto de desaceleración de la economía mundial. En este sentido, la prioridad del equilibrio presupuestario es la posición más adecuada para afrontar esa desaceleración, dando continuidad al crecimiento y a la creación de empleo. El principio de estabilidad presupuestaria o superávit se complementa con el de plurianualidad, teniendo en cuenta el envejecimiento de la población, de modo que los gastos que atienden a la población pasiva –sistema de pensiones, gastos sanitarios– conllevarán, bien recortes en otras partidas, bien aumento de otros ingresos. Por tanto, mientras se abordan las profundas reformas dirigidas a viabilizar el sistema, se trata de ir generando un margen financiero a través del objetivo de la estabilidad presupuestaria. Estamos, pues, en conclusión, ante un objetivo de política económica general materializado mediante medidas de política presupuestaria.

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

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

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

En tercer lugar, se prevé un régimen excepcional para las situaciones de déficit presupuestario que, en el caso de las Comunidades Autónomas, consistirá en que deberán exponer las causas que ocasionan el déficit y formular un plan a medio plazo para su corrección. Si la situación de déficit se produce por la aprobación de presupuestos que no cumplen el objetivo de equilibrio, el plan tiene por objeto los tres ejercicios siguientes y se somete al Consejo de Política Fiscal y Financiera, de manera que si dicho Consejo estima que las medidas del plan no son adecuadas para la corrección se requiere a la Comunidad para que formule otro plan. En el caso de que la situación de desequilibrio se produzca no en la aprobación del presupuesto, sino en su liquidación, se deberá presentar un plan para la corrección en los mismos términos que en el caso anterior. La

fórmula legal supone la intervención de un órgano de coordinación, como es el Consejo de Política Fiscal y Financiera, permitiéndose que sea la Comunidad Autónoma la que decida cómo actuar, esto es, sin imponer forzosamente una solución.

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

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

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

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

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

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

La estabilidad presupuestaria como objetivo de política económica se manifiesta en la Unión Europea desde su Tratado constitutivo. Así, su actual art. 4.3 alude a los principios rectores de las acciones de los Estados miembros: precios estables, finanzas públicas y condiciones monetarias sólidas y balanza de pagos estable. El art. 104 desarrolla estos principios en relación con el déficit público, previendo la supervisión por el Consejo de la situación presupuestaria y del nivel de endeudamiento público de los Estados miembros, así como la adopción de medidas en caso de incumplimiento. El Pacto de estabilidad y

crecimiento, contenido en la resolución del Consejo de 17 de junio de 1997 (97/C236/01), se transformó en el Reglamento núm. 1466/1997 del Consejo, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas, y en el Reglamento núm. 1467/1997, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo. Cita también las recomendaciones del Consejo Europeo celebrado en Santa Maria da Feira en junio de 2000, dirigidas al saneamiento de las cuentas públicas, más allá del nivel mínimo, para cumplir el Pacto de estabilidad y crecimiento.

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

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

c) Por lo que se refiere a la posible inconstitucionalidad de las normas recurridas por haber sobrepasado la competencia legislativa y haber producido una incursión en el ámbito constitucional, niega el Abogado del Estado que el legislador estatal pretenda en este caso constitucionalizar algún principio, sino sólo establecer un cauce para que el Gobierno y las Cortes Generales puedan hacer efectiva su política económica presupuestaria. Aduce que la cita de la doctrina de la STC 76/1983 no es adecuada ya que se refiere exclusivamente a la posibilidad de que el legislador estatal pueda «incidir indirectamente en la delimitación de competencias mediante la interpretación de criterios que sirven de base a la misma», criterio al que no puede someterse el supuesto que nos ocupa ya que no se trata de imponer una interpretación constitucional determinada de una cuestión competencial. Se refiere asimismo a la regulación de un objetivo de política económica general en desarrollo de los principios rectores de la política social y económica (art. 40 CE), enmarcándose también en la previsión del art. 131 CE, sin que el ejercicio de la competencia pudiera llevarse a cabo si el legislador estatal no pudiese definir un objetivo porque al hacerlo impediría el cumplimiento de otros; en cada momento tendrá que optar por determinados objetivos por considerarlos más adecuados, siempre con el límite de no vulnerar los mandatos constitucionales. En el caso que nos ocupa es evidente que no existe ni se ha invocado un precepto o mandato constitucional que prohíba o impida el objetivo de la estabilidad presupuestaria, sino que, al contrario, los preceptos citados la consideran como un objetivo deseable, de modo que el desacuerdo político sobre cómo llegar a ella no puede fundamentar su pronunciamiento de inconstitucionalidad.

d) Por otra parte, y en cuanto a la repercusión del nuevo sistema en las competencias del Gobierno en materia presupuestaria, defiende el Abogado del Estado que los arts. 8.2, 12, 13, 15 y 16 de la Ley general de estabilidad presupuestaria no alteran las competencias constitucionales del Gobierno y de las Cortes Generales en materia presupuestaria. Frente a las impugnaciones de los recurrentes opone en primer lugar la verdadera competencia presupuestaria atribuida al Gobierno en los arts. 134 y 135 CE, de los que se deduce que la competencia presupuestaria esencial corresponde a las Cortes

Generales, mientras que el Gobierno tiene la función de elaborar los proyectos y autorizar la tramitación de proposiciones que supongan un aumento de crédito o una disminución de los ingresos. A su juicio, los preceptos recurridos respetan plenamente el régimen descrito pues, en primer lugar, el Gobierno tiene absoluta libertad para determinar la estructura, condiciones y requisitos de los presupuestos, si bien debe hacerlo en los términos que fijan las leyes, y en este caso se impone por ley que se acomode a un acuerdo aprobado por el Congreso y el Senado sobre estabilidad presupuestaria (art. 8.2 de la Ley general de estabilidad presupuestaria), en relación con el cual el Gobierno no ha perdido su facultad de elaboración, pues el acuerdo se adopta por el Gobierno y las Cámaras sólo pueden aprobarlo o rechazarlo.

Por lo que se refiere al art. 13, afirma el representante del Gobierno de la Nación que su constitucionalidad resulta de la misma razón que en el caso anterior, tratándose de una medida de disciplina presupuestaria que se impone al Gobierno por la ley, sin que pierda su facultad de iniciativa, al ser el que elabora el acuerdo, ejerciendo con ello la dirección de la política económica estatal. La creación de una sección presupuestaria por importe del 2 por 100 del límite máximo de gasto (art. 15) es otra disposición sobre la estructura de los presupuestos que corresponde determinar al legislador, para atender necesidades de carácter no discrecional y no previstas en el presupuesto inicialmente aprobado. De otro lado, el art. 12.2 es una norma de disciplina presupuestaria en relación con el principio de plurianualidad, con el que se trata de evitar que la autorización de gastos durante un ejercicio frustre la previsión plurianual realizada, sin que pueda existir vulneración de las competencias del Gobierno, pues es él mismo quien establece esa previsión. Finalmente, el art. 16 constituye otra medida de disciplina presupuestaria que encaja perfectamente en la regulación que se hace de los créditos en el texto refundido de la Ley general presupuestaria, y en nada afecta a las facultades del Gobierno sobre la dirección de la política o sobre su competencia para gastar.

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

Para el Abogado del Estado, esta tesis impugnatoria se apoya en premisas que no responden a la realidad. De un lado, rechaza que el objetivo de la Unión Europea sea que el déficit presupuestario no supere el 3 por 100, sino alcanzar una situación de equilibrio o superávit. Comoquiera que el objetivo se adoptó en 1997 con el Pacto de estabilidad y crecimiento, hoy, en el año 2002, pueden orientarse las políticas económicas de los Estados en la dirección de reducción del déficit.

En este sentido, el objetivo de las leyes recurridas no es, exclusivamente, cumplir los mínimos exigidos por la normativa comunitaria, sino que llega más lejos, como se señala en la exposición de motivos de la Ley 18/2001, y pretende potenciar el crecimiento y una convergencia real con los países más desarrollados. Se trata, por tanto, de un régimen normativo nuevo a través del cual el Gobierno puede, ex art. 149.1.13 CE, ejecutar decisiones de política económica de control del déficit, decisiones que se adoptan anualmente con la aprobación del Congreso y el Senado. Tampoco es correcto, continúa afirmando el Abogado del Estado, que no existan criterios de flexibilización del objetivo, pues cabe aprobar y liquidar los presupuestos sin cumplir el principio de estabilidad, pero en ese caso se establecen medidas para corregir la situación. Cabe también concretar el principio de estabilidad para cada Comunidad Autónoma con la intervención del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Se rechaza también el planteamiento de la demanda de que el principio de estabilidad, concebido en la forma en que lo hacen las dos leyes recurridas, frene el crecimiento y la creación de empleo. Es ésta una crítica política o, si se quiere, técnica, a la orientación

del legislador de la política económica nacional, pero estos planteamientos no pueden sustentar un pronunciamiento de constitucionalidad, pues la Constitución no impone orientaciones políticas determinadas. La bondad técnica o la eficacia de las medidas para alcanzar los objetivos previstos no tienen 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).

f) A continuación, el Abogado del Estado rechaza que las leyes recurridas vulneren 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 dichas leyes conculcan este principio al suponer una restricción casi absoluta del crédito como medio de financiación.

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

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

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

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

económica general (art. 149.1.13 CE). Señala, finalmente, que la Ley Orgánica 5/2001 prevé en su art. 8 la posibilidad de que las Comunidades Autónomas no aprueben sus presupuestos en situación de equilibrio, estableciendo una fórmula para corregir esta situación, consistente en la elaboración de un plan económico-financiero que debe aprobar el Consejo de Política Fiscal y Financiera, por lo que, al final, la aplicación efectiva del objetivo de estabilidad financiera dependerá de una decisión coordinada de la Comunidad Autónoma y dicho consejo.

g) El Abogado del Estado examina a continuación la medida consistente en la elaboración de un plan de saneamiento y su sometimiento al Consejo de Política Fiscal y Financiera.

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

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

h) En cuanto a la alegada infracción de la autonomía local constitucionalmente garantizada, el Abogado del Estado manifiesta que la Ley 18/2001 supone, en el ámbito de la Administración local, una mínima innovación del ordenamiento jurídico, ya que el control del déficit y la tendencia a aprobar y liquidar los presupuestos locales en equilibrio ya estaba vigente tras las últimas modificaciones de la Ley de haciendas locales.

El Tribunal se ha pronunciado en diversas ocasiones en relación con la autonomía financiera local. Cita la STC 104/2000, FJ 4, que, remitiéndose a abundante doctrina precedente, vincula dicha autonomía financiera local con la suficiencia de recursos para ejercer sus competencias y, por ello, el Abogado del Estado señala la conexión de dicha autonomía financiera con el sistema tributario como principal fuente de ingresos de Derecho público y, dada la insuficiencia de aquél, con su participación en los ingresos del Estado. La misma STC 104/2000, FJ 5, por remisión a la STC 96/1990, insiste en que es al legislador estatal a quien incumbe dar efectividad a los principios de suficiencia de las haciendas locales (art. 142 CE) y de solidaridad y equilibrio territorial (art. 138 CE).

De acuerdo con esta doctrina, el Abogado del Estado sostiene que las leyes recurridas no vulneran la autonomía local constitucionalmente garantizada, pues en absoluto se ha acreditado que sus disposiciones provoquen una situación de insuficiencia de las haciendas locales, acreditación que la propia STC 104/2000, FJ 5, exige para apreciar infracción del principio de autonomía local. En cualquier caso, si la determinación del objetivo de estabilidad presupuestaria o su aplicación produjeran una situación de insuficiencia de recursos a alguna o algunas entidades locales, siempre podrían acudir ante el Tribunal Constitucional planteando un conflicto en defensa de la autonomía local,

por lo que este motivo de vulneración constitucional es considerado prematuro por el Abogado del Estado.

Concluye el Abogado del Estado solicitando que se dicte Sentencia declarando la constitucionalidad de los preceptos impugnados.

7. El día 16 de mayo de 2002 se registra en el Tribunal un escrito del Letrado de las Cortes Generales-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 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 con la Ley 18//2001, de 12 de diciembre, y con la Ley Orgánica 5/2002, de 13 de diciembre.

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

8. Mediante providencia de 4 de junio de 2002, el Pleno del Tribunal acordó tener por personado al Letrado de las Cortes Generales jefe de la asesoría jurídica del Senado, en representación de la Cámara, en el presente recurso de inconstitucionalidad, así como en los registrados con los números 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 último, 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. El día 2 de julio de 2002 se registró en el Tribunal un escrito del Procurador don Roberto Granizo Palomeque, actuando en representación de don Joaquín Almunia Amann y otros Diputados del Grupo Parlamentario socialista, en el que se manifiesta que no se opone a la acumulación solicitada.

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

12. La representación del Senado no ha presentado en el presente procedimiento escrito formulando alegaciones.

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

## II. Fundamentos jurídicos

1. En el presente recurso de inconstitucionalidad más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso de los Diputados impugnan los arts. 3.2; 8; 12.2; 13; 15, apartados 1, 2 y 3; 16; 19; 20; y 23; y la disposición adicional única de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria.

2. La fundamentación que sustenta la presente impugnación es en buena medida coincidente con la fundamentación recogida en el recurso de inconstitucionalidad 1506/2002 planteado por los mismos Diputados del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso de los Diputados contra determinados artículos de la Ley Orgánica 5/2001, complementaria a la Ley general de estabilidad presupuestaria. La representación procesal de los recurrentes destaca que ambas leyes están estrechamente conectadas entre sí, como confirma el propio título de la Ley Orgánica 5/2001, que proclama su conexión con la Ley 18/2001, y como ponen de relieve sus respectivas exposiciones de motivos. No obstante los recurrentes han planteado un recurso autónomo frente a los preceptos recogidos en la Ley Orgánica 5/2001, recurso finalmente no acumulado al presente por este Tribunal, por lo que en esta Sentencia únicamente nos corresponde la resolución de aquellas impugnaciones dirigidas contra los preceptos referidos de la Ley 18/2001.

La representación procesal de los Diputados del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso considera que los preceptos recurridos vulneran la autonomía política y financiera de la Comunidad Autónoma reconocida en el art. 156 de la Constitución, sin que los títulos habilitantes que dan cobertura constitucional a la ley recurrida justifiquen el alcance de su regulación. Asimismo considera que el legislador ha dictado una norma meramente interpretativa que otorga un único sentido al principio de equilibrio o estabilidad vulnerando la doctrina establecida en la STC 76/1983, de 5 de agosto. Igualmente alega que la norma recurrida supone una alteración de las competencias constitucionales del Gobierno y de las Cortes Generales en materia presupuestaria. Y finalmente invoca la vulneración de la autonomía local.

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.

Es de indicar que las cuestiones planteadas en este proceso han sido ya resueltas en las SSTC 134/2011, de 20 de julio y 157/2011, de 18 de octubre, a cuyos textos nos remitiremos sucintamente, destacando ya que la Reforma constitucional de 27 de septiembre pasado, que entró en vigor ese mismo día –disposición final única–, ha dado una nueva redacción al art. 135 CE con la que se ha llevado a cabo la «consagración constitucional» del principio de estabilidad presupuestaria.

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

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

recurso de inconstitucionalidad promovido frente a la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, ... mantiene vivo su objeto».

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

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

5. Procede, en primer lugar, rechazar la alegación de los recurrentes de que el legislador ha dictado una norma meramente interpretativa que otorga un único sentido al principio de equilibrio o estabilidad vulnerando la doctrina establecida en la STC 76/1983, de 5 de agosto, pues la inclusión en la ley de definiciones de conceptos generales no supone en modo alguno que nos encontremos ante una «norma meramente interpretativa» en el sentido de la STC 76/1983 [FJ 4 c)], ni que el legislador estatal se haya situado en la posición propia del poder constituyente, pues una cosa es que dicho legislador realice, con pretensiones normativas de validez general, una interpretación genérica y abstracta del sistema constitucional y estatutario de distribución de competencias, con pretensiones de vinculación a las Comunidades Autónomas (tarea que, evidentemente, le está vedada), y otra muy distinta que, en el ejercicio de las competencias que la Constitución le atribuye para la ordenación general de la economía, dicho legislador proceda a establecer un objetivo de política económica general.

Estando clara, como ya declaramos en la STC 134/2011, ya citada, y ratificamos en la STC 157/2011, la competencia estatal ex 149.1, 13 y 14, por un lado, y 11 y 18, 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. Impugnan los Diputados recurrentes que el mecanismo legalmente previsto para la fijación del objetivo de estabilidad presupuestaria en el art. 8 de la Ley 18/2001 y los efectos que produce en el proceso o ciclo presupuestario, en el ámbito del sector público estatal (arts. 12, 13, 15 y 16 de la Ley 18/2001), son inconstitucionales por alterar la distribución de competencias entre el Gobierno y las Cortes Generales que resulta del art. 134 CE.

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

1. En el primer cuatrimestre de cada año, el Gobierno, a propuesta conjunta de los Ministerios de Economía y de Hacienda, y previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas en cuanto al ámbito de las mismas, fijará el objetivo de estabilidad presupuestaria referido a los tres ejercicios siguientes, tanto para el conjunto del sector público, como para cada uno de los grupos de agentes comprendidos en el artículo 2.1 de esta Ley.

2. El acuerdo del Gobierno en el que se contenga el objetivo de estabilidad presupuestaria se remitirá a las Cortes Generales acompañado del cuadro macroeconómico de horizonte plurianual contenido en el Programa de Estabilidad elaborado conforme a lo dispuesto en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, en el que se situará la elaboración de los presupuestos de todos los sujetos que integran el sector público estatal. En forma sucesiva, y tras el correspondiente debate en Pleno, el Congreso de los Diputados y el Senado se pronunciarán aprobando o rechazando el objetivo de estabilidad propuesto por el Gobierno.

En el supuesto de que el objetivo de estabilidad fuese aprobado por el Congreso de los Diputados y por el Senado, la elaboración del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado habrá de acomodarse a ese objetivo. Si, por el

contrario, fuese rechazado, el Gobierno, en el plazo máximo de un mes, remitirá un nuevo acuerdo que se someterá al mismo procedimiento.

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

«Artículo 12. *Escenario presupuestario plurianual.*

...

2. Los proyectos de Ley, las disposiciones reglamentarias, los actos administrativos, los contratos y los convenios de colaboración y cualquier otra actuación a los sujetos a que se refiere el artículo 2.1.a) y b) de la presente Ley que tengan incidencias presupuestarias por comportar variaciones en los gastos públicos habrán de respetar el entorno financiero plurianual previsto en el párrafo anterior y, en consecuencia, para su aprobación deberán tener cabida en dichos escenarios presupuestarios plurianuales.»

«Artículo 13. *Límite máximo anual de gasto.*

El acuerdo que establece el artículo 8 fijará el importe que, en el proceso de asignación presupuestaria que ha de culminar con la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado del ejercicio siguiente, constituirá el límite máximo de gasto no financiero del Presupuesto del Estado.»

«Artículo 15. *Fondo de contingencia de ejecución presupuestaria.*

1. Dentro del límite de gasto fijado anualmente para el Estado, se incluirá una Sección presupuestaria bajo la rúbrica “Fondo de contingencia de ejecución presupuestaria” por importe del 2 por 100 del citado límite.

2. Este fondo se destinará, cuando proceda, a atender necesidades, de carácter no discrecional y no previstas en el presupuesto inicialmente aprobado, que puedan presentarse a lo largo del ejercicio.

3. La aplicación de la dotación incluida anualmente en el “Fondo de contingencia de ejecución presupuestaria” requerirá la aprobación del Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Hacienda.»

«Artículo 16. *Modificaciones de crédito.*

Los créditos extraordinarios, suplementos de crédito, ampliaciones e incorporaciones de crédito, en los términos previstos en el texto refundido de la Ley General Presupuestaria, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, y en otras disposiciones legales, se financiarán mediante el recurso al “Fondo de contingencia de ejecución presupuestaria” o mediante bajas en otros créditos.»

Los recurrentes impugnan los preceptos referidos por suponer, afirman, la alteración de las competencias constitucionales del Gobierno y de las Cortes Generales en materia presupuestaria. Las del Gobierno, al obligarle a acomodarse al objetivo de estabilidad cuando ejerce las competencias reservadas por el art. 134 CE. Las de las Cortes, al pretender que queden éstas vinculadas por tal objetivo de estabilidad cuando ejercen su potestad legislativa.

Ciertamente el establecimiento de un objetivo de estabilidad presupuestaria tiene importantes efectos en todas las fases del ciclo presupuestario, pudiéndose incluso considerarse que añade una fase previa, la de fijar el objetivo de estabilidad

presupuestaria. Sin embargo, tales efectos no pueden ser considerados inconstitucionales, ni antes ni después de la reforma del art. 135 CE.

En lo que se refiere al Gobierno, pues los condicionantes que pueda imponer el establecimiento del objetivo de estabilidad no suponen para el Ejecutivo la pérdida de ninguna de sus facultades constitucionalmente reconocidas en materia presupuestaria. El Gobierno debe ejercer tales facultades en los términos que fijen las leyes, y ahora el art. 135 CE, términos que evidentemente no pueden suponer la pérdida de aquellas facultades, pero sí su condicionamiento. Así ocurre, por ejemplo, con el sometimiento del Gobierno a la Ley general presupuestaria. La Ley 18/2002, al prever el establecimiento del objetivo de estabilidad, ha venido a añadir una fase previa al ciclo presupuestario, pero sin menoscabar las facultades reservadas al Gobierno ex art. 134 CE. Por el contrario, tal como señala el Abogado del Estado, la Ley 18/2001 otorga al Gobierno un importante papel en la fijación de tal objetivo de estabilidad.

En lo que se refiere a las Cortes Generales, la fijación del principio de estabilidad prevista por la Ley 18/2001 no les vincularía jurídicamente, con anterioridad a la reforma del art. 135 CE, al conservar su plena capacidad legislativa, además de poder ejercer el control parlamentario sobre el Gobierno mediante el examen del objetivo de estabilidad.

Tras la reforma del art. 135 CE, la situación ha cambiado, pues ahora la elaboración, adopción y ejecución de los presupuestos además de quedar sometido a las prescripciones del art. 134 CE queda sometida a aquellas establecidas en el art. 135 CE, que vincula a todos los poderes públicos. Recordemos que este precepto constitucionaliza el principio de estabilidad presupuestaria remitiéndose a una ley orgánica para su desarrollo (STC 157/2011, de 18 de octubre), a partir de cuya entrada en vigor las Cortes Generales habrán de atenerse, al elaborar los presupuestos, a los términos allí establecidos, sin perjuicio de que esas mismas Cortes siempre tengan la capacidad de modificar aquella ley orgánica a través del procedimiento establecido en el art. 81 CE.

Procede por tanto la desestimación de los preceptos impugnados por no suponer alteración alguna de la distribución de competencias entre el Gobierno y las Cortes Generales que resulta de la Constitución.

8. A la misma conclusión desestimatoria hemos de llegar respecto de la impugnación de los arts. 19, 20, 23 y la disposición adicional única 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. 20 de la Ley 18/2001. *Objetivo de estabilidad presupuestaria de los entes locales:*

1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, y a los efectos previstos en el artículo 8 de esta Ley, el Gobierno, a propuesta del Ministerio de Hacienda, fijará el objetivo de estabilidad presupuestaria para las Entidades Locales, sin perjuicio de las competencias que en esta materia tenga atribuida las Comunidades Autónomas.

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.»

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

1. La autorización a las Entidades Locales para realizar operaciones de crédito y emisiones de deuda, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 54 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, tendrá en cuenta el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.

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.*

Uno. El apartado 7 del artículo 54 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, quedará redactado de la siguiente forma:

7. Para el otorgamiento de la autorización de las operaciones a que se refieren los apartados anteriores el órgano autorizante tendrá en cuenta, con carácter preferente, el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria establecido en la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

Asimismo, se atenderá a la situación económica de la Entidad, Organismo autónomo o sociedad mercantil local peticionarios, deducida al menos de los análisis y de la información contable a la que se hace referencia en el apartado 1 de este artículo, incluido el cálculo del remanente de tesorería, del estado de previsión de movimientos y situación de la deuda y, además, el plazo de amortización de la operación, a la futura rentabilidad económica de la inversión a realizar y a las demás condiciones de todo tipo que conlleve el crédito a concertar o a modificar.

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.

Los recurrentes consideran 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 en la que desestimamos su impugnación con fundamento en las siguientes apreciaciones y conclusiones:

Referidas al artículo 19 [STC 134/2011, FJ 14 a)]:

a) «[L]a 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 art. 20.2, pero igualmente aplicables al apartado 1 del art. 20 (STC 134/2011, FFJJ 16 y 17):

a) «[D]el 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».

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

Referidas al art. 23.2, pero plenamente aplicables al apartado 1 del art. 23 y a la disposición adicional única.Uno [STC 134/2011, FJ 14 b):

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) «[E]l 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.Dos [STC 134/2011, FJ 14 c):

a) «[L]as 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».

Procede, por tanto, la desestimación del recurso.

#### FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra los 3.2; 8; 12.2; 13; 15, apartados 1, 2 y 3; 16; 19; 20; y 23; y la disposición adicional única 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.