

## Suplemento

### TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**19936** *Pleno. Sentencia 187/2011, de 23 de noviembre de 2011. Recurso de inconstitucionalidad 1462-2002. Interpuesto por el Presidente de las Cortes de Castilla-La Mancha respecto de diversos preceptos de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley general de estabilidad presupuestaria. Competencias sobre ordenación general de la economía y hacienda general, autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas: validez de los preceptos de la ley estatal que establecen un régimen de equilibrio presupuestario en el sector público (STC 134/2011); reforma constitucional que consagra el principio de estabilidad presupuestaria (STC 157/2011).*

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1462-2002, interpuesto por el Presidente de las Cortes de Castilla-La Mancha contra los arts. 2, 3.1 último inciso, 3.3, 5, 6, 8 y 9, así como la disposición adicional única de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley general de estabilidad presupuestaria. Ha intervenido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en el Tribunal con fecha 12 de marzo de 2002, el Presidente de las Cortes de Castilla-La Mancha, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 2, 3.1 último inciso, 3.3, 5, 6, 8 y 9, así como contra la disposición adicional única de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley general de estabilidad presupuestaria por lesionar la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha (art. 156.1 CE y el art. 42.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha), así como la competencia exclusiva en materia de planificación de la actividad económica y fomento del desarrollo económico de la región, atribuida por el art. 31.1.12 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha.

El recurso comienza por resaltar la estrecha relación existente entre la Ley Orgánica 5/2001 aquí impugnada y la Ley 18/2001, general de estabilidad presupuestaria, pues aquélla se encarga de proyectar específicamente a las Comunidades Autónomas las determinaciones de ésta. De ahí que una vez que se detecta la inconstitucionalidad del art. 3.2 de la Ley 18/2001, se aprecie de forma prácticamente automática la inconstitucionalidad de buena parte del articulado de la Ley Orgánica 5/2001. A lo que añade que la nueva redacción dada a determinados preceptos de la Ley Orgánica de

financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) plantean también nuevos interrogantes, estudiando separadamente ambas cuestiones:

a) En primer lugar aborda lo que considera vicios de inconstitucionalidad en que incurren diversos preceptos de la Ley Orgánica 5/2001 conectados con el art. 3.2 de la Ley 18/2001.

Considera que la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha y sus competencias en materia de planificación de la actividad económica y de fomento del desarrollo económico de la región (art. 156.1 CE en relación con los arts. 42.1 y 31.12 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha) resultan vulneradas por el art. 2 de la Ley Orgánica 5/2001 en la medida en que se impone a la Comunidad Autónoma el principio de estabilidad presupuestaria tal como aparece definido en la Ley 18/2001; por el último inciso del art. 3.1 de la ley impugnada en cuanto impone a la Comunidad Autónoma que adecue «su normativa presupuestaria al objetivo del cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria»; por el art. 3.3 de la Ley Orgánica 5/2001 en la medida en que en las situaciones de déficit a las que alude el precepto se incluyen las que determina el Estado en extralimitación de lo exigido por el Pacto de estabilidad y crecimiento; por el art. 5 de la Ley Orgánica 5/2001 al imponer al Consejo de Política Fiscal y Financiera el deber de respetar el objetivo de estabilidad presupuestaria y al configurar dicho Consejo como un órgano de coordinación con la finalidad de dar cumplimiento a los objetivos la Ley Orgánica impugnada; y, finalmente, el art. 6.1 de la Ley Orgánica 5/2001 porque no reconoce a las Comunidades Autónomas la participación que les corresponde en el proceso de decisión sobre la fijación del objetivo de estabilidad presupuestaria, inconstitucionalidad que acarrearía la del art. 6.2 de la Ley Orgánica 5/2001 al ceñirse a regular el informe previo que ha de emitir el Consejo de Política Fiscal y Financiera.

En el escrito de interposición se atribuye un papel de singular relevancia a la inconstitucionalidad del art. 6.3 de la Ley Orgánica 5/2001, puesto que en él se atribuye al Consejo una potestad decisoria en la distribución entre las Comunidades Autónomas del objetivo de estabilidad presupuestaria fijado previamente por el Estado para el conjunto de todas ellas, de suerte que las decisiones del Consejo se imponen a las de las Comunidades Autónomas con competencia en la materia. Del mismo modo incurre en la inconstitucionalidad denunciada el art. 6.4 de la Ley Orgánica 5/2001 al imponer a las Comunidades Autónomas el equilibrio presupuestario cuando el Consejo no alcance un acuerdo sobre el reparto del objetivo de estabilidad presupuestaria.

Al art. 8 de la Ley Orgánica 5/2001 se le formula idéntico reproche de inconstitucionalidad. Tras extraer su contenido normativo se afirma en el escrito de interposición que la imprescindible aprobación final de los planes económicos financieros que se atribuye al Consejo de Política Fiscal y Financiera supone atribuirle una capacidad decisoria que instaura una suerte de control jerárquico del Estado sobre las Comunidades Autónomas que la doctrina constitucional ha considerado incompatible con la autonomía, citando en apoyo de su tesis las SSTC 6/1982, 76/1983, 27/1987 y 40/1998. En suma, afirma que el procedimiento regulador de los planes económico-financieros previstos en el art. 8 de la Ley Orgánica 5/2001 comprime excesivamente el margen de libre decisión o de discrecionalidad definitorio de la autonomía presupuestaria, hasta el punto de que, cuando las Comunidades Autónomas no aprueban sus presupuestos en situación de equilibrio, el plan económico-financiero que necesariamente han de elaborar es sometido al Consejo de Política Fiscal y Financiera, lo que implica el ejercicio de control constitucionalmente inaceptable sobre las políticas de ingresos y de gastos de la Comunidad Autónoma que necesariamente se han de incluir en el citado plan.

Concluye esta primera parte de la demanda afirmando que el sistema arbitrado para la distribución del cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria entre las Comunidades Autónomas restringe en exceso el margen de decisión de éstas al hacerlo girar en torno al Consejo de Política Fiscal y Financiera, en el cual el Estado tiene una posición de absoluta preeminencia, lesionándose así el principio propio de la autonomía financiera. Por lo demás, no cabe tampoco justificar la normativa recurrida en la necesidad

de lograr la ansiada coordinación en este ámbito, toda vez que se prevén otros mecanismos para la Comunidad Foral de Navarra y el País Vasco que no encuentran justificación en el sistema de concertos, el cual tan sólo afecta a la materia tributaria pero no al endeudamiento ni, en general, a la vertiente del gasto tal como ha se ha declarado en la STC 11/1984.

b) En segundo lugar impugna el Presidente de las Cortes de Castilla-La Mancha las modificaciones introducidas por la disposición adicional única de la Ley Orgánica 5/2001 impugnada en diferentes preceptos de la LOFCA.

En lo que afecta a la modificación del art. 2.1.b) LOFCA realizada por el apartado 1 de la disposición adicional única de la Ley Orgánica 5/2001, considera que la incorporación de la estabilidad presupuestaria –entendido como situación de equilibrio o superávit– al conjunto de objetivos que, junto con la estabilidad económica interna y externa y el desarrollo armónico entre las diversas partes del territorio, confieren al Estado una potestad exorbitante para adoptar medidas extraordinarias, carece de fundamento constitucional y constituye un flanco abierto permanentemente que distorsiona el orden constitucional de distribución de competencias.

El apartado 2 de la disposición adicional única de la Ley Orgánica 5/2001, en cuanto modifica el art. 3.2 LOFCA, es también considerado contrario a la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas porque transforma la inicial concepción del Consejo de Política Fiscal y Financiera como un órgano consultivo y de deliberación en un órgano decisor que emite los informes vinculantes previstos en la Ley Orgánica 5/2001 aquí recurrida de inconstitucionalidad. En su inicial concepción el Consejo tan sólo emitía recomendaciones que, de acuerdo con la doctrina constitucional –STC 68/1996– ni siquiera eran preceptivos. Pero en la modificación de la LOFCA de la que ahora tratamos se hace depender la política financiera de la Comunidad Autónoma de los dictámenes de un órgano común como es el Consejo en aras de una pretendida coordinación que invade la esfera competencial autonómica, citando a tal efecto la doctrina establecida en las SSTC 76/1983 y 103/1989, según la cual no es posible dotar a los órganos comunes de facultades decisorias que desplacen a las Comunidades Autónomas de sus ámbitos competenciales más allá de lo que la estricta coordinación demanda.

A lo anterior añade, con cita de la STC 29/1986, que la doctrina constitucional ha reprobado que la composición de órganos comunes no sea equilibrada, sino que exista un predominio de una de las Administraciones interesadas. Y esto es lo que sucede precisamente en el seno del Consejo de Política Fiscal y Económica, cuyo Reglamento de régimen interior otorga al Estado el mismo peso que al conjunto de las Comunidades Autónomas, de suerte que al Estado le basta con obtener el apoyo de una sola de ellas para alcanzar la mayoría absoluta necesaria para la adopción de acuerdos en segunda votación. Tal preeminencia del Estado resultaba tolerable cuando las funciones del Consejo eran la emisión de recomendaciones, pero es constitucionalmente inaceptable cuando los acuerdos que adopta pasan a ser vinculantes.

El penúltimo de los preceptos impugnados es el apartado 3 de la disposición adicional única de la Ley Orgánica 5/2001 por el que se modifica el art. 14.3 LOFCA para endurecer, según se afirma en la demanda, las condiciones para que el Estado pueda autorizar la concertación de operaciones de crédito en el extranjero y la emisión de deuda o cualquier operación al crédito público. En primer lugar porque la autorización alcanza ahora a la totalidad de las operaciones cuando la Comunidad Autónoma haya incumplido el objetivo de estabilidad, y en segundo término porque, la autorización de las que ya estaban sujetas a este régimen antes de la modificación introducida se hace depender también del cumplimiento del objetivo de equilibrio o superávit.

Se sostiene en el escrito de interposición del recurso que el criterio de estabilidad presupuestaria, al identificarse con el déficit cero, va más allá de las exigencias comunitarias derivadas del Pacto de estabilidad y crecimiento, produciendo el efecto práctico de la imposibilidad de que las Comunidades Autónomas contraigan nueva deuda pública neta. Es más, la exposición de motivos de la ley orgánica impugnada es explícita en tal sentido al reconocer libertad de las Comunidades Autónomas para alcanzar el

objetivo de estabilidad presupuestaria mediante un aumento de los gastos o la reducción de los ingresos, «sin que pueda recurrirse a una mayor emisión de deuda pública como forma de financiación». Es el resultado práctico de la imposibilidad de que las Comunidades Autónomas acudan a la emisión de deuda pública lo que, pese a ser consecuencia de una norma formalmente ajustada a la Constitución (necesidad de autorizar la emisión de deuda pública), resulta contrario a ella por vulnerar la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, pues el producto de las operaciones de crédito constituye una fuente de ingresos expresamente contemplada en los arts. 44.7 y 47.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha.

Finalmente, el recurso se dirige también contra el apartado 4 de la disposición adicional única de la Ley Orgánica 5/2001, en cuanto da nueva redacción al art. 21.1 LOFCA. La vulneración del principio de autonomía financiera se produciría al someter los presupuestos de las Comunidades Autónomas al cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria.

2. Mediante providencia de 23 de abril de 2002 el Pleno del Tribunal acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente de las Cortes de Castilla-La Mancha contra los arts. 2, 3.1 último inciso, 3.3, 5, 6, 8 y 9, así como contra la disposición adicional única de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley 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 (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Gobierno, al objeto de que en el plazo de quince días puedan 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 8 de mayo de 2002 el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, se dirige al Tribunal personándose en el proceso y solicita una prórroga del plazo por el máximo legal para formular sus alegaciones. Solicitud a la que se accedió mediante providencia de 14 de mayo de 2002, dictada por la Sección Segunda en la que se acordó incorporar a las actuaciones el escrito del Abogado del Estado de 8 de mayo de 2002 y concederle la prórroga de ocho días para formular las alegaciones.

4. Con fecha 17 de mayo de 2002 se registra un escrito de la Presidenta de 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 disposición de este Tribunal las actuaciones de la Cámara que pudiera necesitar.

5. 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 Consejo de Gobierno del Principado de Asturias; 1455-2002, promovido por el mismo órgano de la Comunidad Autónoma y 1460-2002, promovido por el Consejo de Gobierno de la Generalidad de Cataluña, así como en relación con los recursos números 1461-2002, promovido por el Consejo de Gobierno de la Generalidad de Cataluña; 1462-2002, promovido por las Cortes de Castilla-La Mancha; 1463-2002, promovido por las Cortes de Castilla-La Mancha; 1467-2002, promovido por el Gobierno de Aragón; 1471-2002, promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha; 1473-2002, promovido por el Gobierno de Aragón; 1487-2002, promovido por las Cortes de Aragón; 1488-2002, promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura; 1505-2002 y 1506-2002, promovidos por Diputados del grupo parlamentario socialista y 1522-2002, promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, todos ellos relacionados 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.

6. Con fecha 3 de junio de 2002 se registra el escrito mediante el cual el Abogado del Estado formuló sus alegaciones en el recurso de inconstitucionalidad número 1462-2002, que resumidamente se exponen.

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

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

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

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

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

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

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 de crédito.

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

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

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

La estabilidad presupuestaria como objetivo de política económica se manifiesta en la Unión Europea desde su Tratado constitutivo. Así, su actual art. 4.3 alude a los principios rectores de las acciones de los Estados miembros: precios estables, finanzas públicas y condiciones monetarias sólidas y balanza de pagos estable. El art. 104 desarrolla estos principios en relación con el déficit público, previendo la supervisión por el Consejo de la situación presupuestaria y del nivel de endeudamiento público de los Estados miembros, así como la adopción de medidas en caso de incumplimiento. El Pacto de estabilidad y crecimiento, contenido en la resolución del Consejo de 17 de junio de 1997 (97/C236/01), se transformó en el Reglamento núm. 1466/1997 del Consejo, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas, y en el Reglamento núm. 1467/1997, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo. Cita también las recomendaciones del Consejo Europeo celebrado en Santa Maria da Feira en junio de 2000, dirigidas al saneamiento de las cuentas públicas, más allá del nivel mínimo, para cumplir el Pacto de estabilidad y crecimiento.

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

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

c) Seguidamente, 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 la ley recurrida del Consejo de Política Fiscal y Financiera responde a la actuación de coordinación que es propia de dicho órgano tal como ha sido configurado en la norma impugnada con superación del carácter meramente consultivo que originariamente tuvo. 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).

d) 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. Como quiera 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 de los Diputados 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 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).

e) Finalmente el Abogado del Estado deja constancia de que en el escrito de interposición del recurso se admite la competencia del Estado sobre el acceso al crédito en la medida en que afecta a la política económica general (y así se reconoce en el propio Estatuto de Autonomía), pero que el problema constitucional que se denuncia es el recuso al crédito por la Comunidad Autónoma se condiciona enteramente a la autorización estatal cuando se constate un mínimo desequilibrio presupuestario. Sin embargo, razona el Abogado del Estado, en la norma impugnada no se existe una prohibición absoluta para acudir al crédito, sino que se ha aumentado el control del acceso al mismo como consecuencia de la fijación de un objetivo de estabilidad presupuestaria consistente en aprobar y liquidar los presupuestos en situación de equilibrio o superávit que requiere un régimen de especial control del endeudamiento.

Por lo demás, rechaza que la norma impugnada deje sin contenido esta fuente de financiación reconocida constitucionalmente, pues sigue siendo posible acudir al endeudamiento cumpliendo con los controles y cautelas establecidas en la norma impugnada.

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

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

8. Por providencia del 22 de noviembre de 2011 se señaló, para deliberación y votación de la presente Sentencia, el día 23 de dicho mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. Se impugnan con este recurso de inconstitucionalidad los arts. 2, 3.1 último inciso, 3.3, 5, 6, 8 y 9, así como la disposición adicional única de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley general de estabilidad presupuestaria.

2. La fundamentación que sustenta la presente impugnación guarda estrecha relación con la fundamentación recogida en el recurso de inconstitucionalidad 1463-2002 planteado por las propias Cortes de Castilla-La Mancha contra determinados artículos de la Ley 18/2001, general de estabilidad presupuestaria. No obstante, el recurrente ha planteado un recurso autónomo frente a los preceptos recogidos en la Ley 18/2001, recurso finalmente no acumulado al presente por este Tribunal, por lo que en la presente sentencia únicamente corresponde la resolución de las impugnaciones dirigidas contra los preceptos anteriormente reproducidos de la Ley Orgánica 5/2001, sin perjuicio de podernos referir a aquellos preceptos de la Ley 18/2001 que se encuentren directamente conectados con los aquí impugnados. Pues, en efecto, buena parte de la argumentación del recurso va dirigida contra la construcción del principio de estabilidad presupuestaria que realiza el art. 3.2 de la Ley 18/2001 general de estabilidad presupuestaria y a la que se remite el art. 2 de la Ley Orgánica 5/2001 complementaria de la Ley general de estabilidad presupuestaria y por conexión muchos de los preceptos impugnados en el presente recurso.

El recurso de las Cortes de Castilla-La Mancha considera, en esencia, que los preceptos recurridos vulneran la autonomía política y financiera de la Comunidad Autónoma reconocida en el art. 156 de la Constitución y sus competencias en materia de

planificación de la actividad económica y de fomento del desarrollo económico de la región reconocidas en los artículos 42.1 y 31.12 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, sin que los títulos habilitantes que dan cobertura constitucional a la ley recurrida justifiquen el alcance de su regulación.

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

Y es de indicar que las cuestiones planteadas en este proceso han sido ya resueltas en las SSTC 134/2011, de 20 de julio y 157/2011, de 18 de octubre, a 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 modificación de la Ley Orgánica 5/2001 por la Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo, cuestión ésta a la que la citada STC 134/2011, ha dado en su fundamento jurídico 2 una respuesta negativa: «carece de sentido, tratándose de un recurso de inconstitucionalidad, pronunciarse sobre normas que el mismo legislador ha expulsado ya» del ordenamiento, pero «constituyen una excepción a esta regla general aquellos supuestos en los que a través de un recurso de inconstitucionalidad lo que se traba en realidad es una controversia en el ámbito de las competencias respectivas del Estado y de las Comunidades Autónomas».

Y en este caso ocurre que la modificación que dicha Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo realiza de la Ley Orgánica 5/2001 supone su sustitución por otra normativa que reproduce las mismas cuestiones objeto de controversia. Por tanto, tal como afirmamos en la STC 134/2011, FJ 2 b), «ha de alcanzarse la conclusión de que, pese a su modificación o derogación, el recurso de inconstitucionalidad promovido frente a la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, ... mantiene vivo su objeto».

4. Para entrar en el fondo del asunto hemos de recordar la doctrina del *ius superveniens* que reiteradamente venimos sentando, en lo que ahora importa, en el control de los posibles excesos competenciales, y sobre esta base, una vez que ya hemos dejado constancia de la reforma constitucional que ha modificado el art. 135 CE con la «consagración constitucional» –exposición de motivos de la reforma– del «principio de estabilidad presupuestaria», resulta claro que «es a este nuevo canon de constitucionalidad al que hemos de atenernos ahora al dictar Sentencia, pues es doctrina uniforme de este Tribunal que ‘en el recurso de inconstitucionalidad no se fiscaliza si el legislador se atuvo o no, en el momento de legislar, a los límites que sobre él pesaban, sino, más bien, si un producto normativo se atempera, en el momento del examen jurisdiccional, a tales límites y condiciones.’» (STC 179/1998, de 19 de septiembre, FJ 2, y en el mismo sentido 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, y ratificamos en la STC 157/2011, la competencia estatal ex art. 149.1, 13 y 14 CE, por un lado, y art. 149.1.11 y

18 CE, por otro para dictar las normas controvertidas, «deberemos valorar en el examen de cada precepto impugnado si las competencias estatales en juego limitan o no de modo indebido las competencias autonómicas, en particular su autonomía política y financiera (arts. 137 y 156 CE)» (STC 134/2011, ya citada, FJ 7) no sin antes recordar la doctrina establecida en la STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 64, en relación con que la atribución por el Estatuto de competencias a la Comunidad Autónoma, en el presente supuesto competencias en materia de planificación de la actividad económica y de fomento del desarrollo económico de la región (art. 31.12 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha), no puede afectar a las competencias (o potestades o funciones dentro de las mismas) sobre las materias o submaterias reservadas al Estado, que se proyectarán, cuando corresponda, sobre dichas competencias autonómicas con el alcance que les haya otorgado el legislador estatal con plena libertad de configuración, sin necesidad de que el Estatuto de Autonomía incluya cláusulas de salvaguardia de las competencias estatales.

6. Llegando así, como acabamos de indicar, al examen de los concretos preceptos impugnados, habrá que comenzar por el art. 2 de la Ley Orgánica 5/2001, pues es el precepto que afirma que el principio de estabilidad presupuestaria, tal como aparece definido en la Ley 18/2001, general de estabilidad presupuestaria, será aplicable a las Comunidades Autónomas.

«Artículo 2. *Principios generales.*

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

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

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 topos máximos en materias concretas a las Comunidades Autónomas en la elaboración de sus presupuestos se extiende, con igual fundamento, a la fijación de topos generales para dichos presupuestos, toda vez que la política presupuestaria es un instrumento de la política económica de especial relevancia, a cuyo través incumbe al Estado garantizar el equilibrio económico general (STC 62/2001, FJ 4).»

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

7. A la misma conclusión desestimatoria, con los mismos fundamentos reproducidos, hemos de llegar respecto a todos aquellos preceptos que imponen a las Comunidades Autónomas adecuarse al principio de estabilidad tal como es definido en el artículo 3.2 de la Ley 18/2001.

Así ocurre con el último inciso del art. 3.1 de la Ley Orgánica 5/2001 en cuanto impone a la Comunidad Autónoma que adecue «su normativa presupuestaria al objetivo del cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria»; igualmente con el art. 3.3 de la Ley Orgánica 5/2001 en la medida en que en las situaciones de déficit a las que alude el precepto son las que incumplen la definición de estabilidad dada por la Ley 18/2001.

«Artículo 3. *Cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria por las Comunidades Autónomas.*»

1 ... En todo caso, vendrán obligadas a adecuar su normativa presupuestaria al objetivo de cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria.

...

3. Las situaciones excepcionales de déficit presupuestario que pudieran afectar a las Comunidades Autónomas deberán ser justificadas mediante la exposición de las causas que las ocasionan y la identificación de los ingresos y los gastos que las producen, y requerirán la formulación de un plan económico-financiero de saneamiento a medio plazo para su corrección, con el contenido y alcance previstos en esta Ley Orgánica.»

En ambos supuestos es aplicable plenamente la fundamentación reproducida en el fundamento anterior a efectos de desestimar la impugnación de los mismos.

8. A la misma conclusión hemos de llegar al examinar la constitucionalidad del artículo 5 de la Ley Orgánica 5/2001.

«Artículo 5. *Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas.*»

El Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas actuará como órgano de coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas para dar cumplimiento a los principios rectores de la presente Ley Orgánica. Tanto el Consejo como las Comunidades Autónomas en él representadas deberán respetar, en todo caso, el objetivo de estabilidad presupuestaria previsto en el artículo 8 de la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria.»

El art. 5 de la Ley Orgánica 5/2001 impone al Consejo de Política Fiscal y Financiera el deber de respetar el objetivo de estabilidad presupuestaria y configura dicho Consejo como un órgano de coordinación con la finalidad de dar cumplimiento a los objetivos de la Ley Orgánica impugnada por lo que procede aplicarle la argumentación que desestimó en la STC 134/2011, FJ 8 c), la impugnación del segundo inciso del artículo por suponer el precepto «una reiteración del contenido del art. 3.2 de la Ley 18/2001 de manera que, por consecuencia de lo dicho respecto de este último precepto, debemos desestimar también la impugnación».

9. A la misma conclusión desestimatoria hemos de llegar respecto a la impugnación de la disposición adicional única (apartado 1)

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

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

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

Como ya dijimos en la STC 134/2011, FJ 8 e), «la concepción de la estabilidad presupuestaria en términos de equilibrio o superávit que tiene el precepto impugnado se

aviene con las competencias del Estado previstas en el art. 149.1.13 y 14 CE, competencias que se ejercen en el marco multilateral de coordinación y cooperación previsto por el legislador orgánico. Por tanto, debemos desestimar la impugnación de este apartado uno de la disposición adicional única de la Ley Orgánica 5/2001».

10. Así, por los mismos motivos debe ser ahora desestimada la impugnación de la disposición adicional única, apartado 4 que dispone el carácter anual de los presupuestos autonómicos en concordancia con los del Estado y su sometimiento al principio de estabilidad presupuestaria.

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

...

Cuatro. Se modifica el apartado 1 del artículo 21 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, en los siguientes términos:

1. Los presupuestos de las Comunidades Autónomas tendrán carácter anual e igual período que los del Estado, atenderán al cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria, incluirán la totalidad de los gastos e ingresos de los organismos y entidades integrantes de la misma, y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a tributos atribuidos a las referidas Comunidades.»

Como ya dijimos en la STC 134/2011, FJ 8 e), «el principio de estabilidad es el único aspecto sobre el que se contiene una argumentación de reproche, debiendo desestimarse con la misma fundamentación que en los casos anteriores».

11. Procede igualmente la desestimación de la impugnación de los diversos apartados del art. 6 de la Ley Orgánica 5/2001.

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

1. La fijación del objetivo de estabilidad presupuestaria para el conjunto de las Comunidades Autónomas, mediante el acuerdo previsto en el artículo 8.1 de la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria, requerirá informe previo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas.

2. El Consejo de Política Fiscal, y Financiera de las Comunidades Autónomas dispondrá de un mes para la emisión del informe previo al acuerdo al que se refiere el apartado anterior. Dicho plazo se contará a partir de la recepción de la propuesta de acuerdo en la Secretaría Permanente del Consejo.

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

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

Los dos primeros apartados establecen la intervención del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, mediante su informe, para la fijación por el Gobierno del objetivo de estabilidad para «el conjunto de las Comunidades Autónomas», los apartados 3 y 4 del mismo precepto prevén que el Consejo de Política Fiscal y Financiera, mediante acuerdo, «determinará el objetivo de estabilidad presupuestaria correspondiente a cada una de las Comunidades Autónomas», de manera que si dicho

Consejo «no alcanzase un acuerdo», cada Comunidad deberá aprobar sus presupuestos «en situación, al menos, de equilibrio presupuestario».

La impugnación de los dos primeros apartados debe ser desestimada, pues tal como afirmamos en la STC 134/2011 «el Estado puede establecer, ex arts. 149.1.13 y 156.1 CE, límites o topes generales y no sólo específicos a los presupuestos de las Comunidades Autónomas». Los apartados 1 y 2 dan al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas la facultad de emitir informe cuando de fijar el objetivo de estabilidad para el conjunto de las Comunidades Autónomas se trata. Con ello en absoluto se vulnera la autonomía financiera pues no se quiebra la posibilidad de que la Comunidad Autónoma realice sus propias políticas en los ámbitos materiales de su competencia, criterio definitorio de su autonomía política, ni tampoco se pone en cuestión la suficiencia financiera ni la autonomía de gasto, que caracterizan a su autonomía financiera.

Procede igualmente la desestimación de la impugnación de los apartados 3 y 4 del art. 6 de la Ley Orgánica 5/2001, tal como hicimos en la citada STC 134/2011, FJ 8 d), con fundamento en las siguientes apreciaciones y conclusiones:

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

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

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

12. Los recurrentes impugnan igualmente el artículo 8 de la Ley Orgánica 5/2001 cuyo tenor es el siguiente:

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

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

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

3. El plan económico-financiero para la corrección del desequilibrio se remitirá al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas en el plazo de un

mes desde la aprobación de los presupuestos de la Comunidad Autónoma que incurra en posición de desequilibrio.

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

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

6. El Ministerio de Hacienda será el órgano responsable del seguimiento de las actuaciones encaminadas a la corrección del desequilibrio, para lo cual podrá solicitar a las Comunidades Autónomas la información a que se refiere el artículo 7 de la presente Ley Orgánica.

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

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

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

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

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

c) «la comprobación por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas de la idoneidad de las medidas del plan económico-financiero no puede considerarse como un simple mecanismo de control de la actividad presupuestaria de las Comunidades Autónomas, pues los presupuestos autonómicos, al igual que ocurre con los planes hidrológicos de cuenca, ‘inciden en la actividad de diferentes Administraciones públicas –la de las Comunidades Autónomas, en primer lugar, pero también las del Estado y otros entes territoriales e institucionales– siendo patente

tanto su directa relación con la ordenación general de la actividad económica como la obligación de respetarlas que a todas ellas incumbe', pues si cada Comunidad Autónoma pudiera instrumentar libremente y sin homogeneidad las medidas de adecuación al objetivo –en este caso incumplido– de estabilidad presupuestaria, dicho objetivo resultaría de difícil o imposible cumplimiento. Es, pues, a través de medidas de coordinación en el seno del órgano establecido por el legislador orgánico en cumplimiento de la Constitución (art. 157.3 CE), como se garantiza el cumplimiento de la política económica de estabilidad presupuestaria del Estado.»

13. Asimismo se recurren el artículo 9 y la disposición adicional única (apartado 3) de la Ley Orgánica 5/2001.

«Artículo 9. *Autorización de operaciones de crédito y emisión de deuda.*

La autorización del Estado a las Comunidades Autónomas para realizar operaciones de crédito y emisiones de deuda, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 14.3 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, tendrá en cuenta el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria fijados en cada caso, así como el resto de las obligaciones establecidas en esta Ley Orgánica.»

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

...

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

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

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

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

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

14. Corresponde igualmente aplicar la argumentación realizada en la STC 134/2011, para desestimar la impugnación de la disposición adicional única (apartado 2) de la Ley Orgánica 5/2001.

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

...

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

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

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

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

Procede, por tanto, la desestimación del recurso.

#### FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra los arts. 2, 3.1 último inciso, 3.3, 5, 6, 8 y 9, así como la disposición adicional única de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley general de estabilidad presupuestaria.

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

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