

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

449 *Pleno. Sentencia 203/2011, de 14 de diciembre de 2011. Recurso de inconstitucionalidad 1463-2002. Interpuesto por el Presidente de las Cortes de Castilla-La Mancha 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: 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, doña Adela Asúa Batarrita, don Francisco José Hernando Santiago y don Luis Ignacio Ortega Álvarez, Magistrados ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1463-2002, interpuesto por el Presidente de las Cortes de Castilla-La Mancha contra los arts. 3.2, 7.1, 7.3 y 8.1 de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria. Ha intervenido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Presidente don Pascual Sala Sánchez, 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. 3.2, 7.1, 7.3 y 8.1 de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria por lesionar la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha (arts. 156.1 CE y 42.1 de la Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha: EACM), así como la competencia exclusiva en materia de planificación de la actividad económica y fomento del desarrollo económico de la región del art. 31.1.12 EACM. La fundamentación que sustenta la impugnación de estos preceptos se resume a continuación.

a) La representación procesal de las Cortes de Castilla-La Mancha hace referencia, en primer lugar, a la exposición de motivos, apartado II, de la Ley 18/2001, reproduciendo varios párrafos de la misma que ponen de relieve que, el objetivo de la estabilidad presupuestaria ha de alcanzarse de modo diferente en el sector público estatal y local que cuando se trata de las Comunidades Autónomas, pues en este último caso hay que fijar mecanismos que garanticen la cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Y es que mientras que las normas referidas al Estado y a las entidades locales pueden tener el carácter de ley ordinaria, la cooperación financiera entre el Estado y las Comunidades Autónomas deben revestir la forma de ley orgánica. Por tal razón, se

elaboraron dos leyes distintas, la Ley 18/2001, objeto del presente recurso, y la Ley Orgánica 5/2001, complementaria de la Ley general de estabilidad presupuestaria que deberán ser interpretadas y aplicadas en forma conjunta, por cuanto, en lo que concierne a las Comunidades Autónomas, constituyen un sistema normativo integrado. Por ello aunque se haya formalizado un recurso de inconstitucionalidad contra cada una de las leyes, ordinaria y orgánica, debe entenderse que la argumentación que se expone sirve para ambos recursos, con independencia de que existan ciertas cuestiones que no se abordan ahora.

b) A continuación la demanda se refiere a la finalidad de la Ley 18/2001, que conecta con las exigencias que, en materia de política presupuestaria, se derivan del Derecho comunitario. Así, los objetivos de estabilidad y crecimiento económico establecidos en el marco de la Unión Económica y Monetaria Europea orientan la ley impugnada, específicamente en su art. 1 que describe el objeto de dicha ley, y se recuerdan nuevamente al fijar con carácter general el principio de estabilidad presupuestaria (art. 3.1), al establecer el procedimiento de adopción por parte del Estado del objetivo de estabilidad presupuestaria para el conjunto del sector público y para cada uno de sus integrantes (art. 8.2) y, finalmente, al regular la responsabilidad financiera que pueda derivarse del incumplimiento de tales compromisos (art. 11).

c) Atendiendo a la vinculación que existe entre los preceptos impugnados y la normativa dictada en el marco de la Unión, la demanda señala a continuación que resulta imprescindible analizar el alcance exacto de las imposiciones europeas a fin de calibrar en sus justos términos las causas de inconstitucionalidad de que adolecen las leyes recurridas. El examen previo de la normativa europea considera que permitirá delimitar con precisión los términos de la controversia, siempre teniendo en cuenta que, si bien la normativa de la Unión Europea en ningún caso puede jugar como *ratio decidendi* de las controversias, pues esto supondría aceptar que está dotada de la virtualidad de desplazar y sustituir a la normativa interna en la resolución de los conflictos de competencia, sí puede y debe emplearse para facilitar la delimitación del alcance de los respectivos títulos competenciales contemplados en el bloque de la constitucionalidad. Con este objetivo y significado de servir de auxilio hermenéutico del orden constitucional de competencias, procede la demanda a examinar el Derecho comunitario.

Y el análisis del marco normativo europeo comienza por el actual art. 104 del Tratado de la Comunidad Europea, que establece las pautas de la disciplina presupuestaria atendiendo, de un lado, a criterios de proporción entre el déficit público, previsto o real, y el producto interior bruto y, de otro, a la proporción entre la deuda pública y el producto interior bruto, previendo para ambos casos valores de referencia que no pueden rebasarse. Estos valores de referencia han sido recogidos en el protocolo sobre procedimiento aplicable, en caso de déficit excesivo. La representación autonómica alude también al marco normativo que configura el Pacto de estabilidad y crecimiento, y que está compuesto por la resolución del Consejo sobre el Pacto de estabilidad y crecimiento, acordada en Ámsterdam el 17 de junio de 1997, y por los reglamentos (CE) núms. 1466/1997, del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y la supervisión y coordinación de las políticas económicas, y 1467/1997, de 7 de julio de 1997, del Consejo, sobre aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo. Todas estas normas tendrían como finalidad conseguir situaciones presupuestarias próximas al equilibrio o con superávit, adoptando medidas correctoras en caso contrario. El conjunto de normas citadas se considera bastante para poner de manifiesto, en términos inequívocos, que la única exigencia que impone a los Estados miembros el principio de déficit público no excesivo ex art. 104.1 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, según ha quedado perfilado en el Derecho comunitario derivado, se reduce a mantener una situación presupuestaria próxima al equilibrio, sirviendo como esenciales puntos de referencia para identificar tal situación los tantas veces reiterados valores que se contienen en el protocolo núm. 5.

d) Con este punto de partida señala la demanda que desde el momento en que se instauró la prohibición de alcanzar un déficit público excesivo, se planteó el problema de cómo distribuir el endeudamiento entre los niveles de gobierno de los Estados descentralizados, así como las responsabilidades financieras en que pudieran incurrirse en caso de incumplimiento, pero, ni siquiera en países como Alemania ni en Austria ha cuajado la idea de que sea el Bund quien desempeñe unilateralmente dicha tarea, al entenderse que ello podría entrañar una injerencia constitucionalmente ilícita en la autonomía presupuestaria de los entes subcentrales.

A diferencia de estos países, la Ley 18/2001 habilita a las instancias centrales de gobierno a adoptar tales decisiones de modo prácticamente unilateral, como se desprende de su artículo 2, que extiende su ámbito de aplicación al conjunto del sector público, y de su artículo 3.1 que establece que las Comunidades Autónomas y las corporaciones locales están sujetas, en su política presupuestaria, a observar los compromisos asumidos en la esfera comunitaria: «La elaboración, aprobación y ejecución de los presupuestos de los distintos sujetos comprendidos en el artículo 2 de esta ley se realizará en un marco de estabilidad presupuestaria, de acuerdo con los principios derivados del Pacto de Estabilidad y Crecimiento». E incardinado al objetivo de garantizar la observancia de tales compromisos, el artículo 7.1 les exige que establezcan «en sus normas reguladoras en materia presupuestaria los instrumentos y procedimientos necesarios para adecuarlas al objetivo del cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria»; mientras que, por su parte, el art. 7.2 atribuye «al Gobierno de la Nación, sin perjuicio de las competencias del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, velar por el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria en todo el ámbito del sector público». Si bien sería, sin duda, el artículo 8, relativo al establecimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, el que permitiría afirmar que la ley impugnada reserva al Estado la capacidad decisoria unilateral al respecto. Pues es el Gobierno quien, en el primer cuatrimestre de cada año, ha de fijar «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» (art. 8.1); y son las Cortes Generales las que proceden a su aprobación, previéndose, en caso de rechazo, que el Gobierno, en el plazo máximo de un mes, remita «un nuevo acuerdo que se someterá al mismo procedimiento» (art. 8.2). La presencia de las Comunidades Autónomas se reducirá a participar en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera en la elaboración de un informe previo a la adopción de la decisión por parte del Gobierno (art. 8.1 y 3).

Sostiene la demanda que esa capacidad del Estado de fijar unilateralmente el objetivo presupuestario de cada nivel de gobierno excedería las exigencias impuestas por el Derecho comunitario, que, se circunscriben a prescribir una situación próxima al equilibrio presupuestario, en el marco de los valores de referencia apuntados en el protocolo núm. 5.

e) Una vez constatado el alcance de la ley recurrida, aborda la representación procesal de las Cortes de Castilla-La Mancha la tarea de determinar en qué medida es constitucionalmente lícito que el Estado pueda imponer de modo unilateral el objetivo de estabilidad presupuestaria que será de aplicación para el conjunto de las Comunidades Autónomas, yendo incluso más allá de lo exigido por la normativa comunitaria.

En relación con los títulos competenciales en que se basa la Ley 18/2001, comienza refiriéndose al apartado 1 de su disposición final segunda, que establece que esta ley ha sido aprobada al amparo de lo dispuesto en los artículos 149.1.13 y 149.1.18 de la Constitución, y constituye legislación básica del Estado, y añade que, asimismo, se aprueba al amparo de las competencias que atribuidas al Estado en los artículos 149.1.11 y 149.1.14 de la Constitución, si bien considera que los últimos títulos citados jugarían un papel secundario como soporte competencial.

En lo que concierne a la intervención en la esfera autonómica, sostiene la demanda que el específico título competencial que podría legitimar la penetrante actuación del Estado, cuya constitucionalidad se cuestiona, es el contenido en el art. 149.1.13 CE, en virtud del cual se le atribuye la competencia exclusiva sobre las «bases y coordinación de

la planificación general de la actividad económica». Basándose en las limitaciones establecidas en los propios Estatutos de Autonomía, se resalta que el Tribunal Constitucional ha configurado el título competencial ex art. 149.1.13 CE como una suerte de competencia genérica de «ordenación de la actividad económica» o de «dirección de la política económica» y en este sentido también el artículo 53.5 EACM sujeta el ejercicio de las competencias económicas a dicha ordenación estatal. El Estado contaría pues, merced al art. 149.1.13 CE, con un título competencial de naturaleza transversal que, desde el punto de vista de su ámbito material, le permitiría emprender aquellas actuaciones normativas o adoptar aquellas medidas incardinadas a la configuración de la política económica en su conjunto, como se puso de manifiesto, entre otras en la STC 186/1988, FJ 2, pero siempre que «las finalidades perseguidas tengan entidad suficiente como para constituir líneas maestras de planificación económica» en los términos de la STC 242/1999, FJ 16 b).

A la luz de la interpretación efectuada por la doctrina constitucional del alcance material de la competencia sobre la ordenación general de la actividad económica, considera la demanda que podría admitirse, a efectos dialécticos, que el Estado está facultado para dictar una ley reguladora de la política presupuestaria de todos los niveles de gobierno, e incluso, en línea de principio, para establecer determinadas medidas que restrinjan la libertad de acción de las Comunidades Autónomas al respecto. Ahora bien, no autorizaría al Estado a adoptar cualquier normativa que estimase oportuno diseñar, con independencia de lo penetrante, incisiva o erosionadora que pudiese resultar para la esfera autonómica, pues el Estado encuentra un límite infranqueable en la exigencia de evitar el vaciamiento de las competencias autonómicas, como dijo la STC 133/1997, FJ 4 c).

Por otro lado el título competencial autonómico más específicamente afectado por las facultades que reconoce al Estado la Ley 18/2001 es el contenido en el artículo 31.12 EACM, que atribuye a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha la competencia exclusiva sobre «planificación de la actividad económica y fomento del desarrollo económico de la región, dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional y del sector público de Castilla-La Mancha». Que sea el Estado quien fije unilateralmente, para períodos de tres años, los objetivos de estabilidad que han de satisfacer las Comunidades Autónomas –pudiendo llegar incluso a exigir el superávit presupuestario– resultaría difícilmente compatible con la subsistencia de una verdadera competencia autónoma de planificación y fomento digna de tal nombre. A este resultado conduciría también la aplicación del test jurisprudencial conforme al cual debe enjuiciarse si, en efecto, el ejercicio de las competencias estatales ex art. 149.1.13 CE y sobre la «ordenación de la actividad económica» produce o no el vaciamiento de las competencias exclusivas autonómicas. Test jurisprudencial que, como se extrae de la STC 225/1993, FJ 3 d), gira en torno al examen de la finalidad perseguida por la intervención estatal cuestionada.

Y el examen de la ley impugnada revela en opinión de la representación procesal autonómica que la finalidad perseguida por la intervención estatal es asegurar el cumplimiento de los compromisos asumidos a nivel europeo, tal y como quedan delimitados en el Pacto de estabilidad y crecimiento. Sin embargo el concepto de equilibrio presupuestario del que parte la ley recurrida (situación de equilibrio o de superávit), y por ende las atribuciones que al respecto asume el Estado, excedería con creces el nivel impuesto por el reiterado Pacto de estabilidad y crecimiento, que sólo requiere una situación próxima al equilibrio de acuerdo con los valores de referencia apuntados en el protocolo núm. 5.

En este contexto, considera la demanda que la ley impugnada no ha observado la máxima de que las competencias ex art. 149.1.13 CE y sobre la ordenación general de la economía no pueden extenderse «de forma excesiva», según, entre otras, las SSTC 76/1991, FJ 4; 112/1995, FJ 4; y STC 171/1996, FJ 3. «Prohibición del exceso» que vendría a configurarse como la garantía última destinada a evitar un vaciamiento de las competencias autonómicas exclusivas que se produciría de permitirse el ejercicio intenso de títulos competenciales tan genéricos por parte del Estado. Y en el supuesto que nos

ocupa el presupuesto sobre el que se erige el entero edificio normativo formado por la Ley 18/2001 y la Ley Orgánica 5/2001 –a saber, la equiparación de la estabilidad presupuestaria con la situación de equilibrio o de superávit (art. 3.2 Ley 18/2001)– desbordaría el margen de maniobra que confiere al Estado el bloque de la constitucionalidad para diseñar la política económica global, al restringir desproporcionadamente la competencia autonómica en materia de «planificación de la actividad económica y fomento del desarrollo económico de la región» (art. 31.12 EACM).

Esta conclusión que se encontraría también respaldada por la reciente línea jurisprudencial, según la cual el Derecho comunitario puede servir para delimitar en los casos concretos el alcance exacto de los títulos competenciales que entran en juego en los conflictos trabados entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Desde que se ratificó mediante la Ley Orgánica 10/1992, de 28 de diciembre, el Tratado de la Unión Europea, se efectuó una relevante cesión de competencias derivadas de la Constitución a las instituciones comunitarias en materia de política económica que repercute en los correspondientes ámbitos competenciales de todos los niveles de gobierno. El art. 3.2 de la Ley 18/2001 parte de la convicción de que las facultades estatales ex art. 149.1.13 CE pueden siempre ejercitarse con independencia de que el régimen jurídico comunitario regulador de la política económica llegue a ser tan penetrante y detallista como el diseñado en el Pacto de estabilidad y crecimiento. La norma recurrida parte de la idea de que el Derecho comunitario, aun cuando descienda a una regulación que, de haberse dictado por el Estado, cabría considerar que agota lo básico en materia de política económica, no viene a desplazar a aquél de su ámbito competencial ex art. 149.1.13 CE, sino que son las Comunidades Autónomas las únicas que sufren la merma competencial derivada de la integración europea. Y de admitirse que el art. 149.1.13 CE puede siempre entrar en juego y ser de aplicación con independencia del alcance del Derecho comunitario dictado en el marco del capítulo I del título VII del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, es claro que podría llegar a desvirtuarse el entero sistema constitucional de distribución de competencias y esto es precisamente lo que habría sucedido en el caso que nos ocupa, pues lo que podría entenderse como básico ex art. 149.1.13 CE o lo que podría considerarse «ordenación general de la actividad económica» en materia de política presupuestaria se hallaría ya contenido en las detallistas medidas previstas en el Pacto de estabilidad y crecimiento, que se encarga de regular el contenido, presentación y seguimiento de los programas de estabilidad destinados a evitar déficit excesivos, entendiendo éstos en los términos estrictos del protocolo núm. 5, así como las sanciones que puedan imponerse en caso de incumplimiento. Las disposiciones del Pacto de estabilidad y crecimiento que delimitan el concepto de «déficit no excesivo» agotarían lo que cabe entender como «ordenación general de la actividad económica» o como básico para la planificación económica general.

Así pues, considera la demanda que el artículo 3.2 de la Ley 18/2001, al asumir un concepto de estabilidad presupuestaria más estricto que el requerido por la normativa comunitaria, resultaría contrario al orden constitucional de competencias. Y sentado lo anterior, habría que concluir que, por conexión, adolece del mismo defecto el artículo 7.1, puesto que obliga a los sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de la ley a adecuar su normativa al objetivo de cumplimiento de dicha estabilidad presupuestaria. Otro tanto sucedería con el artículo 7.3, que les impone la elaboración de un plan económico-financiero en «situaciones excepcionales de déficit presupuestario», toda vez que del contexto de la ley se infiere que se puede extender esta exigencia a los supuestos de déficit que no están prohibidos por el Pacto de estabilidad y crecimiento.

f) Termina su escrito la representación procesal de las Cortes de Castilla-La Mancha abordando el argumento de que la ilicitud de los artículos 3.1 y 8.1 de la Ley 18/2001 se vería ratificada examinando el mismo a la luz del principio de autonomía financiera consagrados en los artículos 156 CE y 42.1 EACM.

Para ello parte de la STC 32/1981, FJ 8, desde la cual la jurisprudencia constitucional no ha dejado de enfatizar el papel de la autonomía financiera como núcleo esencial del poder político sustantivo que ostentan las Comunidades Autónomas, ya que opera como

un instrumento indispensable para la consecución de la autonomía política. Resalta que es innegable que dentro de la autonomía financiera es la dimensión presupuestaria la que adquiere su máxima potencialidad y vigencia, en la medida en que respecto de ella las Comunidades Autónomas ostentan el mayor margen de libre configuración política y, en consecuencia, las eventuales restricciones que puedan perfeñarse en este ámbito deben ser contempladas con la máxima prevención y cautela; máxime si no se soslaya –como puntualizó la STC 68/1996, FJ 10– que la autonomía financiera, en su vertiente de gasto, no entraña sólo la libertad de sus órganos de gobierno en cuanto a la fijación del destino y orientación del gasto público, sino también para la cuantificación y distribución del mismo dentro del marco de sus competencias.

En atención a ello pone de relieve que el Tribunal Constitucional, al enjuiciar una posible extralimitación en el ejercicio de las competencias estatales, ha actuado con mayor rigor cuando lo que se afecta no es un concreto título competencial autonómico, sino genéricamente su autonomía financiera. En los casos en que la actuación estatal afecta potencialmente a la totalidad de las Comunidades Autónomas ha de atenderse con mayor cuidado la preservación de la esfera autonómica. Por ello, de conformidad con la línea jurisprudencial trazada en esta STC 68/1996, cabría sostener que es claramente insuficiente el papel que la Ley 18/2001 reconoce a las Comunidades Autónomas en la determinación del reparto del déficit público entre los diversos niveles de gobierno, puesto que se reduce a participar en la elaboración de un informe en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, según establece el art. 8.1.

Atendiendo al procedimiento contemplado en la Ley 18/2001, considera que se evidencia su difícil conciliación con la autonomía financiera y ello con independencia de que la ley hubiese optado o no por ceñirse estrictamente a la noción de déficit público excesivo asumida en el Pacto de estabilidad y crecimiento. Es decir, la preservación de la autonomía financiera hubiese requerido una presencia más intensa de las Comunidades Autónomas en la asignación por parte del Gobierno del objetivo de estabilidad presupuestaria a los diversos integrantes del sector público y, por ello, el artículo 8.1 de la Ley 18/2001 se considera lesivo de la autonomía financiera consagrada en el art. 156.1 CE y en el art. 42.1 EACM.

La representación procesal de las Cortes de Castilla-La Mancha termina su escrito rebatiendo los argumentos de que los arts. 3.2 y 8.1 de la ley recurrida encontraban fundamento constitucional en el principio de coordinación, que opera como un límite a la autonomía según los artículos 156.1 CE y 42.1 EACM, así como que los mencionados artículos se encontrarían amparados por el art. 2.1 b) de la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA).

Considera que en modo alguno el artículo 2.1 b) LOFCA podría justificar las disposiciones recurridas, pues este precepto constituye un supuesto excepcional, que no encuentra ningún parangón en el ordenamiento de los países descentralizados, dadas la vaguedad del supuesto de hecho que autoriza al Estado a intervenir y la extrema generosidad con que se concibe la posible actuación estatal. Por ello ha de interpretarse en términos restrictivos, como se desprende, de las SSTC 63/1986, 96/1990, 237/1992, 171/1996, 103/1997 y 62/2001.

La potestad excepcional que confiere al Estado el art. 2.1 b) LOFCA únicamente podría ponerse en juego cuando la falta de una actuación coordinada de las Comunidades Autónomas entrañase un riesgo de ruptura del equilibrio económico general. Por lo tanto, y de conformidad con la exigencia de interpretar restrictivamente el alcance del precepto, no puede pretender ampliarse su ámbito material para dar entrada al principio de la contención del déficit público concebido como un objetivo permanente e incondicionado, esto es, con independencia de si el grado de limitación del gasto pretendido en el caso concreto resulta verdaderamente necesario, o no, para evitar quiebras del reiterado equilibrio económico general. Desde el punto de vista constitucional, el mantenimiento de una situación de equilibrio económico no reclamaría necesariamente, como condición sine qua non, una política presupuestaria restrictiva, tal y como se desprende inequívocamente del artículo 40.1 CE, que obliga a conciliar el objetivo de estabilidad

económica con una política orientada al pleno empleo y a la promoción del progreso social y económico. Por tanto, equilibrio económico general y estabilidad presupuestaria no son, para el Derecho constitucional, ni realidades coextensas, ni conceptos sinónimos o intercambiables.

Conectado con lo anterior afirma la demanda que la tarea estatal de garantizar el «equilibrio económico» ex art. 2.1 b) LOFCA, como se infiere de las Sentencias de este Tribunal recaídas al respecto, lejos de autorizar la fijación de medidas destinadas a tener vocación de permanencia, apunta a la adopción de decisiones coyunturales destinadas a hacer frente a episódicas alteraciones de dicho equilibrio. En suma, con la inclusión de este precepto el legislador orgánico no habría perseguido sino posibilitar la realización de una política coyuntural anticíclica por parte del Estado.

Concluye su escrito reiterando que el principio de coordinación en cuanto límite de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas no ofrece suficiente cobertura a las disposiciones impugnadas de la Ley 18/2001.

2. La Sección Cuarta del Tribunal, mediante providencia de 23 de abril de 2002, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por las Cortes de Castilla-La Mancha frente a los arts. 3.2, 7.1, 7.3 y 8 de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria. Asimismo, acordó dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme al art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Gobierno, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular alegaciones. Por último, se acordó publicar la incoación del proceso en el «Boletín Oficial del Estado».

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

El día 14 de mayo de 2002 la Sección Cuarta 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 registró 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 su disposición.

5. El día 16 de mayo de 2002 se registró en el Tribunal un escrito del Letrado jefe de la asesoría jurídica del Senado, en representación de dicha Cámara, comunicando que comparece en relación con los recursos de inconstitucionalidad números 1451-2002, promovido por el 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 solicitó la acumulación de todos los recursos mencionados por cumplir lo dispuesto en el art. 83 LOTIC y la suspensión del plazo para formular alegaciones.

6. Con fecha 3 de junio de 2002 se registró el escrito mediante el cual el Abogado del Estado formuló sus alegaciones en el recurso de inconstitucionalidad número 1463-2002, 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. 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 y 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 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 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 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, de 27 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas todo un catálogo e innovaciones en relación con la cesión de tributos estatales (impuesto sobre el valor añadido, impuestos especiales de fabricación, sobre electricidad y especial sobre determinados medios de transporte), mayores competencias normativas sobre los impuestos ya cedidos, sistemas de recargos o nuevos mecanismos de participación en ingresos del Estado, etc. De todo ello concluye el Abogado del Estado que no se puede afirmar que el endeudamiento sea el único recurso que queda a las Comunidades Autónomas para financiar sus gastos, precisando también que las leyes recurridas admiten excepcionalmente el déficit y el acceso al crédito aunque sea con medidas de coordinación.

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

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

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

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

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

c) El Abogado del Estado 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 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).

d) 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).

e) 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 todo lo anterior concluye que no se produce infracción de la autonomía política y autonomía financiera de la Comunidad Autónoma porque tenga que remitir su plan económico-financiero al Consejo de Política Fiscal y Financiera, sino que existe una medida de coordinación que no impone de manera forzosa o vinculante ninguna decisión al poder ejecutivo o legislativo.

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. 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 alegasen lo que estimasen 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.

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

9. El día 4 de julio de 2002, el Presidente de las Cortes de Castilla-La Mancha dirigió un escrito al Tribunal en el que solicitó que se acordase la acumulación del recurso 1451-2002 con los promovidos por las Cortes de Castilla-La Mancha, registrados con los números 1462-2002 y 1463-2002.

10. Por ATC 215/2002, de 29 de octubre, el Pleno del Tribunal decidió la no acumulación solicitada. La representación del Senado no formuló alegaciones.

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

II. Fundamentos jurídicos

1. Se impugnan con este recurso de inconstitucionalidad los arts. 3.2, 7.1, 7.3 y 8.1 de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria.

2. La fundamentación que sustenta la presente impugnación guarda relación con aquella contenida en el recurso que el mismo recurrente ha presentado contra la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley general de estabilidad presupuestaria. No obstante el recurrente ha planteado un recurso autónomo frente a los preceptos recogidos en la Ley Orgánica 5/2001, recurso no acumulado al presente por este Tribunal, por lo que en la presente Sentencia únicamente nos corresponde la resolución de las impugnaciones dirigidas contra los preceptos anteriormente referidos de la Ley 18/2001.

El recurso considera que los preceptos impugnados lesionan 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: EACM), así como la competencia exclusiva autonómica en materia de planificación de la actividad económica y fomento del desarrollo económico de la región (art. 31.1.12 EACM), al producir la ley impugnada el vaciamiento de las competencias autonómicas.

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

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

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

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

tanto, ha de alcanzarse la conclusión de que, pese a su modificación o derogación, el recurso de inconstitucionalidad promovido frente a la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, ... mantiene vivo su objeto».

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

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

5. Estando clara, como ya declaramos en la STC 134/2011, ya citada, y ratificamos en la STC 157/2011, la competencia estatal ex 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 la competencia exclusiva en materia de planificación de la actividad económica y fomento del desarrollo económico de la región, no puede afectar a las competencias (o potestades o funciones dentro de las mismas) sobre las materias o submaterias reservadas al Estado, que se proyectarán, cuando corresponda, sobre dichas competencias autonómicas con el alcance que les haya otorgado el legislador estatal con plena libertad de configuración, sin necesidad de que el Estatuto incluya cláusulas de salvaguardia de las competencias estatales.

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

«Artículo 3. *Principio de estabilidad presupuestaria.*

...

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

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.»

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 sería el caso de los arts. 7.1 y 7.3 de la Ley 18/2001 cuyo tenor es el siguiente:

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

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

...

3. Las situaciones excepcionales de déficit presupuestario 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 y en la Ley Orgánica 5/2001, complementaria de ésta.»

Más concretamente, en relación con la desestimación de la impugnación del artículo 7.3, cuyo contenido es coincidente con el del artículo 8.1 de la Ley Orgánica 5/2001 en cuanto dispone la obligación de elaborar un plan de saneamiento para la corrección de los desequilibrios, es posible, asimismo, aplicar la doctrina recogida en la STC 134/2011, FJ 11, para desestimar la impugnación de aquel precepto de la ley orgánica, doctrina que afirma que:

«...partiendo de la legitimidad del establecimiento por el Estado del principio de estabilidad presupuestaria, debemos atribuir igual legitimidad al criterio de que cuando dicho principio no se atienda en el momento de la aprobación del presupuesto o se constate su incumplimiento en la liquidación del mismo, el Estado imponga ex art. 149.1.13 CE la elaboración por las Comunidades Autónomas correspondientes de un plan económico-financiero de corrección del desequilibrio, pues de no hacerse así quedaría sin efecto el objetivo de estabilidad y, por consecuencia, la citada competencia del Estado, a cuyo través éste ha de

garantizar el equilibrio de la política económica general (STC 62/2001, FJ 4, con remisión a otras). En definitiva, la elaboración del plan es una consecuencia vinculada al incumplimiento del objetivo de estabilidad.»

8. Finalmente se recurre el artículo 8.1 de la Ley 18/2001 de estabilidad presupuestaria que dispone:

«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.»

Para la recurrente la preservación de la autonomía financiera hubiese requerido una presencia más intensa de las Comunidades Autónomas en la asignación por parte del Gobierno del objetivo de estabilidad presupuestaria a los diversos integrantes del sector público. Como ya recordamos en la STC 134/2011, FJ 8 d), el acuerdo del Gobierno sobre el objetivo de estabilidad presupuestaria tiene, según el art. 8.1 de la Ley 18/2001, una doble referencia, pues ha de fijarse el objetivo de estabilidad «para el conjunto del sector público», de un lado, y «para cada uno de los grupos de agentes comprendidos en el art. 2.1 de esta Ley», de otro. El Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, interviene, en este segundo supuesto de la fijación por el Gobierno del objetivo de estabilidad para «el conjunto de las Comunidades Autónomas» mediante informe. No obstante una vez fijado el objetivo de estabilidad para «el conjunto de las Comunidades Autónomas» corresponde al propio Consejo de Política Fiscal y Financiera ex artículos 6.3 y 6.4 de la Ley Orgánica 5/2001, mediante acuerdo, determinar «el objetivo de estabilidad presupuestaria correspondiente a cada una de las Comunidades Autónomas».

La impugnación en este caso se refiere a la previsión de la intervención del Consejo de Política Fiscal y Financiera, mediante informe, en la fijación por el Gobierno del objetivo de estabilidad para «el conjunto de las Comunidades Autónomas», intervención que, a juicio de la recurrente, hubiese requerido una presencia más intensa de las Comunidades Autónomas en la asignación por parte del Gobierno del objetivo de estabilidad. Y en este punto debemos desestimar la impugnación recordando que en la STC 134/2011, FJ 8 a), admitimos 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 generales máximos a las Comunidades Autónomas en la elaboración de sus 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)».

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. 3.2, 7.1, 7.3 y 8.1 de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria.

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

Dada en Madrid, a catorce 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.