

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

17881 *Pleno. Sentencia 157/2011, de 18 de octubre de 2011. Recurso de inconstitucionalidad 1454-2002. Interpuesto por el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias en relación con diversos preceptos de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria. Competencias sobre ordenación general de la economía y hacienda general, autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas y de los entes locales: STC 134/2011 (validez de los preceptos de la ley estatal que establecen un régimen de equilibrio presupuestario en el sector público), reforma constitucional que consagra el principio de estabilidad presupuestaria.*

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1454-2002, interpuesto por el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias contra los arts. 3.2; 6.2; 7.1 y 7.3 de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria. Han intervenido y formulado alegaciones el Abogado del Estado y el Letrado de las Cortes Generales jefe de la asesoría jurídica del Senado en representación de dicha Cámara. Ha sido Ponente el Magistrado don Javier Delgado Barrio, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en el Tribunal con fecha 12 de marzo de 2002, la Letrada del Servicio Jurídico del Principado de Asturias, en representación procesal del Consejo de Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 3.2, 6.2, 7.1 y 7.3 de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria. La fundamentación que sustenta la impugnación se resume a continuación.

a) La representación procesal del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, con carácter previo al examen de las normas que constituyen el objeto del recurso analiza los títulos competenciales en virtud de los cuales se dictan las mismas. Y así, en primer lugar, hace referencia a la exposición de motivos y a la disposición final segunda de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria, en la que se alude a los títulos competenciales que habilitan al Estado para dictar dicha ley: los artículos 149.1.13 y 18 CE y adicionalmente los artículos 149.1.11 y 14 CE.

A continuación señala la demanda que la voluntad del legislador es llevar a cabo una función de coordinación de la hacienda pública estatal y de las Comunidades Autónomas en cuanto se refiere a la planificación general de la actividad económica. Para el recurrente la competencia estatal se fundamentaría en el principio de coordinación de las haciendas autonómicas y estatal consagrado en el artículo 156 CE y en la reserva a favor del Estado de la coordinación de la planificación general de la actividad económica establecida en el artículo 149.1.13. No obstante, recuerda la Letrada, que junto a lo

anterior, la Constitución consagra también en el artículo 156.1 el principio de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. La demanda señala que existiendo dos principios constitucionales de obligada consideración en el reparto competencial entre Estado y Comunidades Autónomas en el ámbito económico y financiero público, el de coordinación y el de autonomía financiera, se hace preciso examinar cómo se articula el juego combinado de ambos. A la luz de la jurisprudencia constitucional la representación procesal del Consejo de Gobierno del Principado extrae como límite a las restricciones presupuestarias que puede establecer el Estado a la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas la necesidad de una relación directa entre dichas restricciones y la finalidad de política económica perseguida por las mismas.

b) Con este punto de partida, la Letrada del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias indica a continuación la falta de concordancia existente entre el contenido de la ley recurrida y la finalidad perseguida por la misma, pues, si se atiende al artículo 1 de la Ley 18/2001 la finalidad perseguida sería «la consecución de la estabilidad y crecimiento económicos, en el marco de la Unión Económica y Monetaria, así como la determinación de los procedimientos necesarios para la aplicación efectiva del principio de estabilidad presupuestaria de acuerdo con los principios derivados del Pacto de Estabilidad y Crecimiento».

Pacto de estabilidad y crecimiento que, recuerda la representación procesal del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, no ha impuesto a los Estados miembros una situación de equilibrio presupuestario absoluto como sí lo hace la ley impugnada.

La demanda argumenta que la norma europea no puede servir como cobertura para establecer obligaciones de equilibrio absoluto que podrían incidir intensamente en las competencias que en materia financiera la Constitución atribuye a las Comunidades Autónomas. Para el Principado, bajo el pretexto de asegurar el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria el Estado prácticamente vacía de contenido o limita excesivamente las competencias autonómicas al amparo de determinadas exigencias de equilibrio presupuestario que superan las marcadas en el Pacto de estabilidad y crecimiento.

Por todo ello la representación procesal del Consejo de Gobierno del Principado considera que los preceptos impugnados de la Ley 18/2001 vulneran el artículo 156 de la Constitución al suponer un ejercicio de la potestad legislativa del Estado no cubierto con título competencial suficiente.

2. Mediante providencia de 23 de abril de 2002 el Pleno del Tribunal acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias contra los arts. 3.2; 6.2; 7.1 y 7.3 de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria. Asimismo, acordó dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme al art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Gobierno, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular alegaciones. Por último, se acordó publicar la incoación del proceso en el «Boletín Oficial del Estado».

3. El día 30 de abril de 2002 el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, se dirige al Tribunal personándose en el proceso y solicita una prórroga de ocho días para formular sus alegaciones.

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

5. Con fecha 10 de mayo de 2002 se registra un escrito de la Presidenta del Congreso de los Diputados comunicando al Tribunal el acuerdo de la Mesa de la Cámara de no personarse en el proceso ni formular alegaciones y poniéndose a su disposición.

6. El día 16 de mayo de 2002 se registra en el Tribunal un escrito del Letrado jefe de la asesoría jurídica del Senado, en representación de dicha Cámara, comunicando que comparece en relación con los recursos de inconstitucionalidad números 1451-2002, promovido por el Parlamento de Cataluña, 1454-2002, promovido por el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, 1455-2002, promovido por el mismo órgano de la Comunidad Autónoma y 1460-2002, promovido por el Consejo de Gobierno de la Generalidad de Cataluña, así como en relación con los recursos números 1462-2002, promovido por las Cortes de Castilla-La Mancha, 1461-2002, promovido por el Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña, 1463-2002, promovido por las Cortes de Castilla-La Mancha, 1467-2002, promovido por el Gobierno de Aragón, 1471-2002, promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, 1473-2002, promovido por el Gobierno de Aragón, 1487-2002, promovido por las Cortes de Aragón, 1488-2002, promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, 1505-2002 y 1506-2002, promovido por Diputados del Grupo Parlamentario socialista y 1522-2002, promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, todos ellos relacionados, en lo que ahora importa, con la Ley 18/2001, de 12 de diciembre.

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

7. Con fecha 29 de mayo de 2002 se registra el escrito mediante el cual el Abogado del Estado formula sus alegaciones en el recurso de inconstitucionalidad número 1454-2002, que resumidamente se exponen.

a) Antes de examinar los motivos de inconstitucionalidad aducidos por la parte demandante, el Abogado del Estado señala que, de acuerdo con la exposición de motivos de la Ley 18/2001, se trata de adoptar una importantísima medida de política económica dirigida a mantener y prolongar el ciclo expansivo económico actual, actuando sobre el sector de la política económica en el que el Estado tiene un margen de actuación, al ser mínima su posibilidad de intervenir en la política monetaria, que recae en el Banco Central Europeo. Por ello, el margen de intervención del Estado se localiza en las políticas estructurales y en la política presupuestaria, esfera esta última en la que inciden las medidas contenidas en la ley recurrida, que se refiere a los principios de estabilidad presupuestaria —definido como equilibrio o superávit— plurianualidad, transparencia y eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos. Estas medidas tienen en cuenta las decisiones y recomendaciones adoptadas en el ámbito europeo (Pacto de estabilidad y crecimiento acordado en el Consejo de Ámsterdam en junio de 1997 y en las recomendaciones del Consejo Europeo de Santa María da Feira de junio de 2000).

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

financiero a través del objetivo de la estabilidad presupuestaria. Estamos, pues, en conclusión, ante un objetivo de política económica general materializado mediante medidas de política presupuestaria.

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

Esta actuación en política presupuestaria, para que sea eficaz, ha de proyectarse en todas las Administraciones públicas, aunque ello se impone en algunos casos directamente y en otros a través de fórmulas de coordinación.

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

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

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

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

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

Finalmente, en sexto lugar, añade el Abogado del Estado que el régimen legal se completa con un mayor control y restricción del acceso al crédito de las Comunidades

Autónomas, modificándose el art. 14 de la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) para exigir autorización del Estado para concertar operaciones de crédito en el extranjero y para la emisión de deuda u otras operaciones al crédito.

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

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

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

La estabilidad presupuestaria como objetivo de política económica se manifiesta en la Unión Europea desde su Tratado constitutivo. Así, el art. 119 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) [antiguo artículo 4 del Tratado de la Comunidad Europea (TCE)] alude a los principios rectores de las acciones de los Estados miembros: precios estables, finanzas públicas y condiciones monetarias sólidas y balanza de pagos estable. El art. 126 TFUE (antiguo art. 104 TCE) desarrolla estos principios en relación con el déficit público, previendo la supervisión por el Consejo de la situación presupuestaria y del nivel de endeudamiento público de los Estados miembros, así como la adopción de medidas en caso de incumplimiento.

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

El Abogado del Estado destaca que el objetivo de la Unión Europea no es conseguir un endeudamiento neto máximo del 3 por 100, sino sanear las cuentas públicas para que la inexistencia de déficit permita el éxito en las políticas de crecimiento y pleno empleo, de modo que dicho 3 por 100 aparece como el punto en que se requiere una acción inmediata de corrección. A partir de esta premisa, el Estado español ha adoptado distintas decisiones legislativas de ordenación de su política económica, no tratándose del simple desarrollo o ejecución de decisiones europeas, sino de adopción de medidas de carácter estatal en el marco de los compromisos asumidos en la Unión Europea.

c) El Abogado del Estado expone a continuación que el recurso de inconstitucionalidad parte de la premisa de que los fines que persigue la ley impugnada 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.

En este sentido, el objetivo de las leyes recurridas no es, exclusivamente, cumplir los mínimos exigidos por la normativa de la Unión Europea, 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 hace la ley recurrida, frene al crecimiento y la creación de empleo. Es ésta una crítica política o, si se quiere, técnica, a la orientación del legislador de la política económica nacional, pero estos planteamientos no pueden sustentar un pronunciamiento de constitucionalidad, pues la Constitución no impone orientaciones políticas determinadas. La bondad técnica o la eficacia de las medidas para alcanzar los objetivos previstos no tiene trascendencia constitucional y así lo ha reconocido el Tribunal Constitucional en muchas ocasiones refiriéndose a la libertad del legislador en el empleo de dichas medidas (así, STC 222/1992, de 11 de diciembre).

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

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

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

Por lo que se refiere a la vertiente de los ingresos, la STC 13/1992, FJ 7, ha señalado que la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas viene definida en el bloque de la constitucionalidad más por relación a la vertiente del gasto que por la existencia de un sistema tributario propio con potencia recaudatoria suficiente para cubrir sus

necesidades financieras. Por tanto, tampoco desde la vertiente del ingreso la autonomía financiera autonómica es un concepto absoluto, especialmente porque la hacienda autonómica se nutre en buena medida de la aportación de partidas de los presupuestos del Estado. Finalmente, en cuanto a las decisiones que el Estado puede adoptar respecto del endeudamiento de las Comunidades Autónomas, la STC 11/1984, de 2 de febrero, FFJJ 5 y 6, incardina la potestad autorizatoria del Estado en la llamada Constitución económica, es decir, la considera un instrumento de la política económica, precisando que la potestad autorizatoria estatal, que se sustenta en el art. 149.1.11 CE, es de especial relevancia y está al servicio de una única política monetaria.

De todo lo expuesto se puede concluir que la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas está condicionada por la coordinación con la hacienda estatal y por el ejercicio de otras competencias estatales, de manera que es necesario examinar en cada caso la decisión del Estado que incida en la autonomía financiera autonómica para apreciar si aquél se excede o no de las competencias que le atribuye la Constitución. 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. 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).

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

8. Mediante providencia de 4 de junio de 2002, el Pleno del Tribunal acordó tener por personado al Letrado de las Cortes Generales jefe de la asesoría jurídica del Senado, en representación de la Cámara, en el presente recurso de inconstitucionalidad, así como en los registrados con los números 1451-2002, 1455-2002, 1460-2002, 1461-2002, 1462-2002, 1463-2002, 1467-2002, 1471-2002, 1473-2002, 1487-2002, 1488-2002, 1505-2002, 1506-2002 y 1522-2002, según interesa en su escrito de 16 de mayo último, accediendo a la suspensión que pide del plazo para hacer alegaciones en los correspondientes recursos hasta tanto se resuelva sobre la acumulación de los mismos. Asimismo, acordó oír a los recurrentes y demás partes personadas para que en el plazo de diez días aleguen lo que estimen oportuno sobre la petición de acumulación. Por último, acordó llevar testimonio del citado escrito y de esta resolución a los recursos de inconstitucionalidad antes relacionados.

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

10. El día 2 de julio de 2002 se registró en el Tribunal un escrito del Procurador don Roberto Granizo Palomeque, actuando en representación de don Joaquín Almunia Amann y otros Diputados del Grupo Parlamentario Socialista, en el que se manifiesta que no se opone a la acumulación solicitada.

11. El Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, en la representación que ostenta, se dirige al Tribunal en escrito registrado el día 3 de julio de 2002 y manifiesta que no se opone a la acumulación planteada.

12. El Letrado del Parlamento de Cataluña presentó en el Registro General del Tribunal el día 3 de julio de 2002 un escrito en el que señala que la posición de dicho Parlamento no se ve afectada por la eventual acumulación de los recursos de inconstitucionalidad solicitada por la representación del Senado, pero precisa que dicha solicitud pudiera exceder del mandato que deriva del acuerdo de la Comisión de Hacienda

del Senado de 13 de mayo de 2002, que pudiera referirse sólo a los recursos 1451-2002, 1454-2002, 1455-2002 y 1460-2002, por lo que, de ser así, no se la puede tener por personada en los restantes procesos, ni tampoco solicitar la acumulación de los mismos al principal. Asimismo, manifiesta que la suspensión del plazo para formular alegaciones otorgadas a dicha representación del Senado conlleva una dilación, que unida a la del incidente de acumulación, perjudica los intereses del Parlamento de Cataluña que se vinculan a la pronta resolución del recurso.

13. El día 4 de julio de 2002 se registró un escrito de la Letrada de las Cortes de Aragón, en la representación que ostenta, en el que se adhiere a la solicitud de acumulación que el Tribunal le trasladó con fecha 4 de junio de 2002.

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

15. El día 4 de julio de 2002, el Presidente de las Cortes de Castilla-La Mancha dirigió un escrito al Tribunal en el que solicita que se acuerde 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.

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

17. Mediante escrito registrado el día 20 de noviembre de 2002, el Letrado de las Cortes Generales jefe de la asesoría jurídica del Senado, en representación de la Cámara, manifiesta que habiendo recibido copia del Auto del Pleno del Tribunal declarando que no procede la acumulación solicitada por el Senado del recurso de inconstitucionalidad 1454-2002 con los otros recursos concernientes a la misma ley, procede a formular sus alegaciones en el plazo que se le ha otorgado, alegaciones que a continuación se sintetizan.

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

b) Aborda a continuación el significado que tiene la estabilidad presupuestaria en el marco del Derecho de la Unión Europea, partiendo de que el desarrollo de la Unión Europea supone la aparición de un «nuevo escenario constitucional» en el que la estabilidad presupuestaria supone un fundamento básico de la Europa unida, puesto que los Estados han renunciado a su soberanía monetaria en razón a la existencia de una sola política monetaria y una sola autoridad en este campo, el Banco Central Europeo. Además, de acuerdo con el art. 126 TFUE (antiguo artículo 104 TCE) y el protocolo núm. 12 del mismo, corresponde a la Comisión supervisar la evolución de la situación presupuestaria y el endeudamiento de los Estados miembros y al Consejo corregir las eventuales desviaciones.

La política de estabilidad presupuestaria pasa, pues, a representar un papel de primera magnitud en el contexto del Pacto europeo de estabilidad y crecimiento, recordándose que el art. 93 CE establece que «corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de esos Tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión». En la misma dirección, se indica que el art. 149.1.11 CE declara la competencia exclusiva del Estado sobre el sistema monetario y la STC 24/2002, de 31 de enero, FJ 5, afirma que la estabilidad presupuestaria es «un objetivo macroeconómico auspiciado por el art. 40.1» de la Constitución, a cuya corrección «indiscutiblemente puede contribuir la gradual recuperación del equilibrio presupuestario», de manera que hay que considerar incorporado al art. 134 CE el principio de estabilidad presupuestaria.

No puede olvidarse, según la representación procesal del Senado, que el art. 21.3 LOFCA establece que los presupuestos de las Comunidades Autónomas serán

elaborados por las mismas «con criterios homogéneos de forma que sea posible su consolidación con los presupuestos generales del Estado», y aunque ello se refiere a los aspectos contables hay que dar al precepto una nueva lectura como consecuencia de las determinaciones contenidas en el art. 93 CE.

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

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

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

La representación procesal del Senado mantiene que, habida cuenta de lo señalado, resulta aplicable al caso la doctrina contenida en la STC 11/1984, FJ 5, que expresó, con apoyo en la STC 1/1982, que las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de emisión de deuda pública deben enmarcarse en los principios básicos del orden económico resultantes de la llamada Constitución económica, ajustándose al principio de coordinación de sus haciendas con la hacienda estatal. En igual sentido, otras muchas Sentencias del Tribunal Constitucional han reconocido competencias del Estado que restringían la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas en ámbitos diversos —la estabilidad económica interna o externa, la creación de empleo, el cumplimiento de compromisos internacionales o la estabilidad de la moneda—. Así, cita las SSTC 27/1981, 1/1982, 76/1983, 11/1984, 96/1984, 179/1985, 14/1986, 63/1986, 96/1990, 13/1992, 76/1992, 237/1992, 17/1996, y 171/1996. Hace referencia específica a la STC 171/1996, en conexión con la STC 96/1990, en las que el Tribunal confirmó la decisión estatal de establecimiento de un límite porcentual máximo para la incremento de las retribuciones de los empleados públicos en cuanto que ello está orientado a la consecución de la estabilidad económica y a la gradual recuperación del equilibrio presupuestario, configurándose, en suma, como un vehículo de dirección y orientación de la política económica que corresponde al Gobierno [así, también las SSTC 27/1981, FJ 2; y 76/1992, FJ 4 a)].

El dictamen del Consejo de Estado, de 19 de enero de 2001, emitido en relación con la Ley 18/2001, pone el acento en la relevancia que tienen las reglas 11 y 13 del art. 149.1 CE respecto del contenido de dicha ley, haciéndose hincapié en la incidencia que tiene en

este caso el art. 93 CE. En definitiva, el Estado resulta garante del cumplimiento de las obligaciones que se le imponen al Estado español en el ámbito de la Unión Europea y de aquí que le corresponda velar por que los presupuestos de las Comunidades Autónomas, al igual que los del Estado, se acomoden a los objetivos y directrices de la Unión. En este marco de necesaria coordinación entre las haciendas estatal y autonómica se ha de entender la función coordinadora que las leyes recurridas atribuyen al Consejo de Política Fiscal y Financiera, que tiene, precisamente, una naturaleza coordinadora.

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

Recuerda la representación procesal del Senado que el principio de autonomía financiera que la Constitución reconoce a las Comunidades Autónomas no es de por sí absoluto, sino subordinado a los principios de coordinación y solidaridad.

Asimismo considera que la ley recurrida no vacía de contenido las competencias autonómicas, como alega el recurrente, pues las Comunidades Autónomas seguirán como hasta ahora determinando libremente los gastos y, en la forma regulada por la LOFCA, sus ingresos.

Y finalmente señala que no cabe calificar de irracional una norma que pretende introducir criterios de racionalidad plena en la configuración del presupuesto.

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

18. Por providencia de 18 de octubre de 2011 se fijó para deliberación y fallo de esta Sentencia el día 18 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Se impugnan con este recurso de inconstitucionalidad los arts. 3.2, 6.2 y 7.1 y 3 de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria, cuyo texto es del siguiente tenor.

Art. 3.2:

«En relación con los sujetos a los que se refiere el art. 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 por cada una de las Administraciones públicas.»

Art. 6.2:

«Las disposiciones legales y reglamentarias, en su fase de elaboración y aprobación, los actos administrativos, los contratos y los convenios de colaboración y cualquier otra actuación de los sujetos a que se refiere el artículo 2 de la presente Ley que afecte a los gastos públicos, deben valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse de forma estricta al cumplimiento de las exigencias de estabilidad presupuestaria.»

Art. 7.1:

«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.»

Art. 7.3:

«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».

Y es ya de señalar que toda la argumentación del recurso va dirigida contra «la construcción del principio de estabilidad presupuestaria» que define el art. 3.2, de suerte que éste es el objeto principal del recurso, y no los demás preceptos impugnados, que sólo por vía de conexión o consecuencia ha incluido el Consejo de Gobierno del Principado recurrente en el ámbito de este proceso constitucional.

La representación procesal del citado Consejo considera que los preceptos recurridos vulneran la autonomía política y financiera de la Comunidad Autónoma reconocida en el art. 156 de la Constitución, sin que los títulos habilitantes que dan cobertura constitucional a la ley recurrida justifiquen el alcance de su regulación.

El Abogado del Estado y la representación procesal del Senado rechazan 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 resueltas en la STC 134/2011, de 20 de julio, a cuyo texto 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.

2. 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 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».

3. 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, 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.

La nueva redacción del art. 135 CE encomienda ya a una ley orgánica el desarrollo de los principios a que se refiere el precepto —apartado 3—. Y esto es lo que ahora se destaca: la remisión a una Ley orgánica, obviamente estatal, corrobora la competencia del Estado en esta materia, que ya había declarado este Tribunal aplicando el art. 149.1, 13 y 14, por un lado, y 11 y 18, por otro —STC 134/2011, ya citada, FJ 8—.

Estando, pues clara, la competencia estatal 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).

4. 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, que, como hemos visto es el que define la estabilidad presupuestaria. Para ello, bastará con remitirnos a la STC 134/2011, FJ 8 que contiene 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.»

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).»

Procede por consecuencia la desestimación de la impugnación del art. 3.2 de la Ley 18/2001, tal como hicimos en la tantas veces citada STC 134/2011.

5. A la misma conclusión hemos de llegar respecto de los otros tres preceptos impugnados —arts. 6.2, 7.1 y 7.3—: el escrito del recurso está concebido, ya lo hemos dicho, como una impugnación de «la construcción del principio de estabilidad presupuestaria» que define el art. 3.2 que acabamos de examinar y que es el objeto principal del razonamiento de dicho escrito, de modo que sólo por vía de conexión o consecuencia los ha incluido el Consejo de Gobierno del Principado en su recurso, sin articular motivación alguna respecto de estos tres preceptos.

No obstante y aunque no sea necesario, podemos añadir que esa conexión es directa y expresa en los arts. 6.2 —se refiere «al cumplimiento de las exigencias de estabilidad presupuestaria»— y 7.1 —impone el «objetivo del cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria»—, pero es también clara en el art. 7.3, que para las situaciones excepcionales de déficit presupuestario exige una justificación y la formulación de un plan económico-financiero de saneamiento, dado que esto es consecuencia del principio de estabilidad presupuestaria, como ya declaramos en la STC 134/2011, FJ 11: «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».

Así pues, la conexión mencionada, justifica la extensión del rechazo de la inconstitucionalidad del precepto examinado en el anterior fundamento a los tres que se han recogido en éste.

Prudente será, por consecuencia, 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, 6.2, 7.1 y 7.3 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 dieciocho de octubre 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.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Firmado y rubricado.