

La política de limitación del gasto público en España. Consideraciones sobre las Leyes de Estabilidad Presupuestaria*

Javier Lasarte Álvarez
*Catedrático de Derecho Financiero y Tributario
de la Universidad Pablo de Olavide*

Francisco Adame Martínez
*Profesor Titular de Derecho Financiero y Tributario
de la Universidad de Sevilla*

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. OBJETIVOS DE LA POLÍTICA PRESUPUESTARIA EUROPEA.—II. POSIBLES VÍAS PARA ALCANZAR LOS OBJETIVOS DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA EN UN ESTADO DESCENTRALIZADO: 1. *Organización territorial del Estado tras la Constitución de 1978.* 2. *Vías de actuación: coordinación de las Administraciones Públicas versus medidas legislativas de las Cortes Generales.*—III. LA LEY GENERAL DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y LA LEY ORGÁNICA COMPLEMENTARIA DE LA MISMA: 1. *Introducción.* 2. *Elaboración y aprobación de dos proyectos de leyes. Dictamen del Consejo de Estado.* 3. *Consideraciones sobre la técnica legislativa de la regulación de la estabilidad presupuestaria.*—IV. ÁMBITO DE APLICACIÓN Y PRINCIPIOS GENERALES DE LAS LEYES DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA: 1. *Responsabilidad de todas las Administraciones Públicas para el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria. Ámbito de aplicación.* 2. *Principios generales de la Política Presupuestaria del Sector Público.* 3. *Ámbito de aplicación y principios de la Ley Orgánica 5/2001.*—V. EQUILIBRIO PRESUPUESTARIO DEL SECTOR PÚBLICO. EL ACUERDO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA: 1. *Informes del Consejo de Política Fiscal y Financiera y de la Comisión Nacional de Administración Local.* 2. *Tramitación del acuerdo en las Cor-*

* Este trabajo tiene su origen en una intervención de J. LASARTE en la mesa redonda sobre «Estabilidad presupuestaria» en el Seminario sobre «*La cooperación en el Estado compuesto*», organizado por el Instituto Nacional de Administración Pública los días 23 y 24 de abril de 2001. Posteriormente, J. LASARTE y F. ADAME presentaron la ponencia sobre «*La politique de limitation des dépenses publiques en Espagne*», en el Congreso sobre «*Mutation des Finances Publiques*», celebrado en la Universidad Robert Schuman de Estrasburgo los días 7 y 8 de diciembre de 2001. El resultado es el estudio que aquí se publica, presentado también como texto definitivo de este último Congreso. Se ha llevado a cabo en el marco del Proyecto de Investigación SEC 97-1325 del Programa General de Conocimiento del Ministerio de Educación.

tes Generales.—VI. ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA EN LOS DIVERSOS NIVELES DE GOBIERNO: 1. *Equilibrio presupuestario en el sector público estatal.* 2. *Equilibrio presupuestario en el sector público autonómico.* 3. *El equilibrio presupuestario en el sector público local.*—VII. TÍTULOS COMPETENCIALES INOVOCADOS PARA LA APROBACIÓN DE LAS LEYES DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA: 1. *Informe del Consejo de Estado.* 2. *Ley 18/2001 y Ley Orgánica 5/2001.*—VIII. VALORACIÓN DE LOS TÍTULOS COMPETENCIALES INOVOCADOS: 1. *Resumen del contenido de las Leyes de Estabilidad Presupuestaria. Posible incidencia en las competencias de las Comunidades Autónomas.* 2. *Títulos competenciales del artículo 149.1 de la Constitución.* 3. *Artículo 157.3 de la Constitución. Previsión de regulación por Ley Orgánica de competencias financieras de las Comunidades Autónomas.* 4. *Conclusión.*—BIBLIOGRAFÍA SELECCIONADA.

I. INTRODUCCIÓN. OBJETIVOS DE LA POLÍTICA PRESUPUESTARIA EUROPEA

Las Cortes Generales aprobaron el año pasado la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria y la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la anterior (*Boletines Oficiales del Estado* de 13 y 14 de diciembre). El objeto de este estudio es un primer análisis de ambos textos legales que traducen a norma interna los objetivos presupuestarios de la Unión Europea.

Tras el ingreso de España en la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria en 1997, gracias al cumplimiento de los criterios de convergencia, el Gobierno español se ha fijado como objetivo la eliminación del déficit público y la consecución del equilibrio presupuestario, de acuerdo con las obligaciones derivadas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, debatido en el Consejo Europeo de Dublín en diciembre de 1996 y suscrito en el Consejo de Amsterdam en junio de 1997.

En virtud de este Pacto, los países que han accedido a esa tercera fase se comprometen a alcanzar el nivel de reducción del déficit público recogido en los criterios de convergencia. En concreto, el compromiso a corto plazo consiste en mantener un déficit anual por debajo del 3% del Producto Interior Bruto (PIB), y a medio y largo plazo un déficit cercano al equilibrio o incluso a lograr el superávit, objetivos que se unen, entre otros, al de reducción del endeudamiento hasta un nivel no superior al 60% del PIB.

El Pacto de Estabilidad y Crecimiento se ha formalizado en la Resolución política del Consejo Europeo de 17 de junio de 1997 y en dos reglamentos comunitarios. El primero, Reglamento (CE) n.º 1466/97 del Consejo de 7 de julio de 1997, refuerza los mecanismos de supervisión de las políticas presupuestarias, obligando a los Estados miembros a presentar un programa de estabilidad, que debe ser actualizado anualmente a fin de garantizar que los países no se desvíen de sus objetivos presupuestarios y que el déficit público no supere el límite indicado.

Y el segundo, Reglamento (CE) n.º 1467/97 del Consejo, de la misma fecha, sobre clarificación y aceleración del procedimiento relativo al déficit excesivo, pretende conseguir que esa situación presupuestaria próxima al equilibrio o en superávit se mantenga en el tiempo, estableciendo para ello un sistema de sanciones para aquellos países que registren un déficit público superior a dicho 3%. No obstante, hay que advertir de que se contemplan algu-

nas situaciones excepcionales en las que puede sobrepasarse ese límite, como por ejemplo cuando la recesión económica sea severa.

También se insiste en la necesidad de lograr el objetivo de estabilidad presupuestaria en las recomendaciones del Consejo Europeo de Santa María da Feira, celebrado en junio de 2000, sobre orientaciones generales de política económica. En ellas, el Consejo, tras congratularse por las medidas adoptadas por los Estados miembros y la Comunidad para el año 2000, pide a los Estados que perseveren en sus esfuerzos para acelerar el ritmo de saneamiento de las cuentas públicas a fin de lograr lo más rápidamente posible, y mantener a medio plazo, posiciones presupuestarias próximas al equilibrio o incluso de superávit. Se trata, como se indica en la exposición de motivos de la citada Ley General de Estabilidad Presupuestaria, de generar un margen de maniobra adicional para la estabilización cíclica, para protegerse de una evolución presupuestaria imprevista, acelerar la reducción de la deuda y prepararse con cuentas públicas más saneadas ante futuros desafíos presupuestarios, como, por ejemplo, los derivados del progresivo envejecimiento de la población.

Todos estos objetivos se recogen en el Programa de Estabilidad del Reino de España, aprobado en el Consejo de Ministros en enero de 2000, que acaba de ser actualizado; en ambos documentos se resumen las líneas de política presupuestaria para el período 2001-2005, insistiéndose en dicha actualización en que se intentará el cumplimiento de la consolidación fiscal y equilibrio presupuestario *«aun dentro del incierto entorno internacional»* y a pesar de la *«incertidumbre característica del momento actual»*.

II. POSIBLES VÍAS PARA ALCANZAR LOS OBJETIVOS DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA EN UN ESTADO DESCENTRALIZADO

Nos hemos referido a las exigencias europeas en materia de política económica y sobre todo de estabilidad presupuestaria, recogidas fundamentalmente en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Nos ocuparemos ahora de las vías que podrían utilizarse para lograr esos objetivos impuestos por las decisiones comunitarias, con el fin de exponer y valorar la alternativa escogida por el Gobierno español, que se ha traducido en la reciente aprobación de los dos textos legales citados por parte de las Cortes Generales.

1. Organización territorial del Estado tras la Constitución de 1978

Ante todo, debe tenerse en cuenta la actual estructura política debida a la Constitución de 1978, que convierte a España en un Estado descentralizado, en el que junto a las instituciones centrales del mismo y a la Administración central existen las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales (Provincias y Municipios). De todas estas Administraciones territoriales se

proclama constitucionalmente su autonomía, que en el ámbito de las Comunidades Autónomas se traduce expresamente en autonomía financiera, lo cual, lógicamente, alcanza tanto a la vertiente de los ingresos públicos como a las decisiones sobre gasto.

Este proceso de descentralización, llevado a cabo en las dos últimas décadas, ha seguido una evolución tan rápida que antes de la Constitución la actividad financiera del Estado suponía en torno al 90% del volumen total de gastos e ingresos del sector público, correspondiendo el 10% restante, aproximadamente, a las Corporaciones Locales (sobre todo a los Ayuntamientos), mientras que en el momento actual, a las puertas de un nuevo sistema de financiación autonómica a partir de 1 de enero de 2002 (que supondrá la transferencia completa de competencias tan importantes como sanidad y educación), se prevé que ese porcentaje por lo que respecta al Estado se reduzca al 50%, aproximadamente, manteniéndose el nivel indicado, o ligeramente superior, de las Corporaciones Locales, lo que implicará que la actividad financiera de las Comunidades Autónomas pueda alcanzar al 40% del sector público.

Ante esta realidad, es evidente que no se pueden articular políticas de equilibrio presupuestario a partir de simples decisiones del Estado sin tener en cuenta el protagonismo financiero de las Administraciones territoriales, en especial de las Comunidades Autónomas, con la consiguiente necesidad de su compromiso y colaboración en la consecución de los citados objetivos.

2. Vías de actuación: coordinación de las Administraciones Públicas versus medidas legislativas de las Cortes Generales

Para ello, existirían, en principio, dos vías: la previsión y formalización de acuerdos entre las distintas Administraciones o la aprobación de leyes estatales por parte de las Cortes Generales que obliguen a todas las Administraciones públicas.

A) Coordinación de las Administraciones públicas a través de acuerdos para el cumplimiento de los objetivos de estabilidad

La primera de estas vías conlleva que todos los niveles territoriales de gobierno actúen de forma coordinada para el logro de los objetivos marcados, coordinación prevista en la propia Constitución. Éste ha sido el camino seguido en materia de endeudamiento de las Haciendas autonómicas, a partir de unas normas estatales básicas sobre el tema contenidas en la Ley Orgánica 8/1980, de Financiación de las Comunidades Autónomas. El referente más claro en este sentido está constituido por el Consejo de Política Fiscal y Financiera celebrado en Cádiz en febrero de 1997, en el que se consiguió un acuerdo histórico del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de deuda pública. Debemos destacar lo significativo de este pacto, sobre todo tenien-

do en cuenta el precedente que supuso la falta de aceptación del modelo de financiación autonómica para el quinquenio 1997-2001, al que se opusieron en el seno de dicho Consejo las Comunidades Autónomas de Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura (es decir, todas las gobernadas en aquel momento por el principal partido de la oposición, Partido Socialista Obrero Español, habiendo correspondido la formación del Gobierno central al Partido Popular).

Sin embargo, pese al buen precedente, entre otros, que supuso la citada sesión del Consejo de 1997, no existe ninguna garantía política ni jurídica de que en el futuro se vayan a producir nuevamente los acuerdos necesarios en el ámbito de la actividad financiera, particularmente para la articulación de una política estricta de equilibrio presupuestario.

A ello hay que unir, además, que se advierte en los últimos años una tendencia a un crecimiento significativo del endeudamiento de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales. Y que el logro de los objetivos comunitarios referidos, imprescindibles para la adopción del euro como moneda única, coincide en nuestro país con la necesidad de articular un nuevo modelo de financiación autonómica así como de proceder a una reforma de la Hacienda local. Ese nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas ha conseguido un primer acuerdo unánime por parte de todos sus protagonistas en la reunión del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 27 de julio de 2001, pero tanto en el momento de redacción de los proyectos de leyes comentados como a la hora de su tramitación parlamentaria posterior, se hicieron visibles las dificultades que habrá que vencer para traducirlo a medidas concretas y los posibles desacuerdos políticos y económicos, lo que sin duda podría traducirse en mayores dificultades para una política coordinada de saneamiento de las cuentas públicas. Y en el ámbito de la Hacienda local, aunque no se dispone de un proyecto de reforma, actualmente en estudio, parece también evidente que las actuales reivindicaciones financieras de los Municipios pueden incidir en el logro de una política presupuestaria común para el cumplimiento de los criterios europeos de estabilidad presupuestaria. Y todo esto hay que situarlo además en el escenario político actual, en el que el Partido Popular que sustenta al Gobierno de la Nación dispone de una mayoría absoluta en las Cortes Generales, con un panorama por tanto bien distinto al de la legislatura anterior.

B) Aprobación de medidas legislativas de obligado cumplimiento para todas las Administraciones públicas

Quizá éstas sean las razones por las que el Gobierno ha optado por la segunda vía para cumplir los objetivos fijados por la normativa europea, es decir, la aprobación por parte de las Cortes Generales de medidas legislativas de obligado cumplimiento tanto para el Estado como para las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales. Los trabajos y fatigas inevitables para

conseguir una coordinación efectiva entre los diferentes niveles territoriales de gobierno se ven aliviados por mandatos legislativos vinculantes, a partir del diseño de esa política presupuestaria y de las medidas para llevarla a cabo en el ámbito de la asamblea legislativa nacional.

Conviene no olvidar, además, que los objetivos presupuestarios marcados por la Unión Europea se traducen en el momento actual en normas comunitarias que vinculan a los Estados miembros. Esos objetivos serán sin duda más fáciles de alcanzar mediante la obediencia obligatoria de las distintas Administraciones públicas a normas legales internas, que disciplinan o coordinan su actuación, que mediante actuaciones de las mismas conforme a acuerdos o pactos no traducidos a disposiciones legislativas. El principio básico de estabilidad presupuestaria es hoy una norma jurídica comunitaria que los Estados deben respetar.

Claro que esta vía tampoco está exenta de obstáculos y en ningún caso puede reducirse a una simple decisión de las Cortes Generales que tenga sólo en cuenta el logro de esos objetivos. Como hemos dicho, la Constitución reconoce la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas y protege la autonomía de las Corporaciones Locales con exigencia de la suficiencia financiera de las mismas; además, asigna funciones y reparte competencias entre esos niveles de gobierno, fundamentalmente entre Estado y Comunidades Autónomas, trazando un mapa de descentralización política y funcional que no puede ser alterado por la ley estatal que pretenda la estabilidad presupuestaria general del sector público. Habrá por tanto que analizar la incidencia de esas Leyes en el ámbito de las competencias autonómicas y locales, así como los títulos competenciales que la Constitución atribuye al Estado para la aprobación de tal normativa vinculante para todas las Administraciones públicas.

A nuestro juicio, resultaría preferible, en principio, la primera vía que propugna la adopción de acuerdos, sobre todo desde la perspectiva del principio constitucional de coordinación, dado su carácter participativo que llevaría al mejor cumplimiento o a la más diligente aplicación por parte de todas las Administraciones. Ahora bien, son comprensibles las razones que han podido inducir al Gobierno a la propuesta de medidas legislativas, y a las Cortes a su aprobación, para el estricto cumplimiento de los citados objetivos comunitarios; y debe reconocerse que ello es perfectamente legítimo, ya que la responsabilidad de la consecución de las exigencias europeas de estabilidad presupuestaria recae en última instancia sobre el Gobierno de la Nación. Presuponemos además que tales medidas legislativas obedecerán debidamente los principios y preceptos constitucionales sobre los que se asienta la descentralización territorial actual, aunque, lógicamente, la constatación de esa obediencia debe ser objeto de análisis.

Parece evidente que una política de acuerdos entre las Administraciones públicas permite la articulación sucesiva de conductas y medidas a favor del equilibrio presupuestario con gran flexibilidad, atendiendo a las circunstancias de cada momento y al grado de cumplimiento de los objetivos. Esa flexibilidad se pierde en buena parte cuando la política económica cristaliza en un

texto legal, salvo que este adopte las precauciones oportunas para evitar la rigidez de su formulación y aplicación. Pero también esta vía tiene una ventaja indiscutible: formaliza inequívocamente el compromiso del Reino de España con las exigencias comunitarias en ese ámbito; y en un contexto político democrático no introduce una rigidez excesiva, puesto que las normas pueden ser cambiadas en cualquier momento por las cámaras legislativas, lo que serviría incluso como ocasión para hacer público el fundamento de las medidas adoptadas y proceder a su debate parlamentario. Cuando se elaboran democráticamente, las normas jurídicas introducen certeza, no rigidez, puesto que en cualquier momento pueden ser revisadas.

III. LA LEY GENERAL DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y LA LEY ORGÁNICA COMPLEMENTARIA DE LA MISMA

1. *Introducción*

En este contexto de esfuerzos para moderar el gasto, eliminar el déficit y asegurar una situación de estabilidad presupuestaria, en febrero de 2001 el Gobierno tomó la decisión de enviar al Parlamento dos proyectos de leyes, que acaban de ser aprobados, como hemos dicho. Diseñan un nuevo marco normativo con el que se trata de conseguir la llamada *consolidación fiscal* a través de un respeto estricto al principio de equilibrio presupuestario. Por lo que conocemos, España es el primer país de la Unión Europea que ha tomado la decisión de promulgar normas específicas para reforzar el cumplimiento del compromiso de estabilidad presupuestaria asumido por los Estados miembros, traduciendo así a normas legales el *pacto de estabilidad interna* a que obligan en un país descentralizado tales objetivos de la Unión Europea.

El primero de los textos aprobados es la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria; declara que su objeto es «*el establecimiento de los principios rectores a los que deberá adecuarse la política presupuestaria del sector público*», entendiendo estos términos en su más amplio sentido, «*así como la determinación de los procedimientos necesarios para la aplicación efectiva del principio de estabilidad presupuestaria*» (artículo 1). Después de regular dichos principios y de establecer disposiciones comunes obligatorias para todas las Administraciones, dicta normas relativas al sector público estatal, así como a las Entidades Locales. En cambio, la Ley Orgánica 5/2001, como declara su título, es complementaria de la anterior, a pesar de ese carácter, lo que se debe a que su ámbito de aplicación está referido a todas las Comunidades Autónomas, incluidas las forales (Navarra y País Vasco), puesto que su finalidad es establecer «*los mecanismos jurídicos de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas al servicio de los objetivos de estabilidad presupuestaria*» (artículo 1).

2. *Elaboración y aprobación de dos proyectos de Leyes. Dictamen del Consejo de Estado*

La primera cuestión que debemos abordar es por qué tomó el Gobierno la decisión de presentar dos proyectos de leyes en lugar de uno solo. En un principio, siguiendo el criterio defendido por el Ministerio de Hacienda, se elaboró un único anteproyecto de ley de estabilidad presupuestaria. Pero el Consejo de Estado, órgano consultivo entre cuyas competencias se encuentra la de informar a petición del Gobierno sobre los anteproyectos que vayan a elevarse al Consejo de Ministros, recomendó que en vez de uno fueran dos los proyectos de leyes y uno de ellos de naturaleza orgánica (recogiendo al parecer una opinión en ese mismo sentido del Ministerio de la Presidencia), de manera que el contenido del anteproyecto inicial debía quedar escindido en dos leyes separadas: una ordinaria y otra orgánica, que se configuraría como complementaria de la anterior, cosa que realmente ha sido así dado que las Cortes han aprobado la Ley 18/2001 y la Ley Orgánica 5/2001, como se ha expuesto.

Son manifiestas las razones que llevaron al Consejo de Estado a efectuar esta recomendación. Su dictamen recuerda que hay que tener en cuenta una reiterada doctrina del Tribunal Constitucional, según la cual determinadas materias están reservadas a Ley orgánica, *«sin que deban reformarse Leyes orgánicas mediante disposiciones de una Ley que no tenga tal naturaleza»*. La introducción del principio de estabilidad presupuestaria y el procedimiento de fijación de objetivos globales del Estado y específicos para las Comunidades Autónomas afectan, como advierte el Consejo de Estado, a cuestiones reguladas en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas. La vía adecuada para introducir reformas en dicha Ley Orgánica no puede ser una ley ordinaria. Después de indicar que ello daría lugar a inseguridad jurídica, el Consejo señala que no sería tan complicada la escisión en dos proyectos de leyes y además que la propia experiencia ofrece ejemplos en los que la regulación de diversas materias se ha llevado a cabo en dos normas separadas (como la objeción de conciencia, la televisión privada, el comercio interior o la introducción del euro).

Las observaciones del Consejo de Estado y la consiguiente decisión del Gobierno, finalmente aceptada por las Cortes Generales, nos parecen pertinentes. Es cierto, como ahora veremos al tratar del contenido de las Leyes de estabilidad, que las medidas adoptadas inciden en materias reguladas en la Ley Orgánica 8/1980. Además, todos sabemos que las normas estatales que directa o indirectamente repercuten en el actual reparto de competencias de las Administraciones públicas, y en consecuencia en los respectivos ámbitos normativos, provocan frecuentes conflictos y buen número de recursos de constitucionalidad. Estamos pues a favor de una decisión que intenta evitar esos conflictos mediante un respeto escrupuloso del sistema actual de fuentes del Derecho y de elaboración de las mismas por parte del Estado y de las Comunidades Autónomas.

Nos llama la atención que el dictamen del Consejo se base en este punto en razonamientos generales sobre las leyes orgánicas y su modificación, dando

por supuesto, lógicamente, que las nuevas normas sobre estabilidad presupuestaria obligarían a algunas modificaciones en la Ley Orgánica 8/1980, sin citar expresamente el artículo 157.3 de la Constitución, que es el precepto que exige el carácter de ley orgánica para la normativa reguladora del ejercicio de las competencias financieras de las Comunidades Autónomas, ámbito normativo material en el que inciden las citadas Leyes.

3. *Consideraciones sobre la técnica legislativa de la regulación de la estabilidad presupuestaria*

Pueden formularse algunas consideraciones sobre estas decisiones de política legislativa desde una perspectiva diferente. En primer lugar, por lo que respecta a la Ley 18/2001, parecería lógico que sus mandatos se hubieran incorporado a la actual Ley General Presupuestaria, contenida en el Real Decreto Legislativo 1091/1988; y, por lo que se refiere a las Entidades Locales, a la Ley 39/1988, reguladora de las Haciendas Locales, puesto que ambos textos contienen el régimen presupuestario respectivo. En segundo lugar, en cuanto a la Ley Orgánica 5/2001, cabe pensar que sus preceptos podrían haberse incluido en la Ley Orgánica 8/1980, ya que aquí deberían contenerse las normas estatales básicas sobre su régimen presupuestario (complementarias de las recogidas en sus Estatutos de Autonomía y desarrolladas todas ellas en las correspondientes leyes autonómicas sobre la materia).

Sin embargo, no es difícil advertir las razones por las que no se ha seguido este esquema legislativo, aunque nuestra valoración de las mismas puede diferir de la que ha podido fundamentar la decisión del Gobierno y de las Cortes Generales.

La Ley General Presupuestaria tiene como ámbito de aplicación el sector público estatal, como se deduce de su propio contenido y de la definición de la Hacienda Pública como «*el conjunto de derechos y de obligaciones de contenido económico cuya titularidad corresponde al Estado o a sus organismos autónomos*» (artículo 2). En la concepción actual de la misma difícilmente puede encajar la formulación de objetivos presupuestarios y procedimientos para su exigencia referidos a todas las Administraciones públicas. Por otra parte, este texto tiene rango ordinario, no orgánico, de manera que salvo que se otorgue a alguno de sus preceptos este carácter (no somos partidarios de esta técnica legislativa) no podría obligar a las Comunidades Autónomas por las razones ya explicadas, lo cual lleva a dictar una norma orgánica específica, como se ha hecho, o a incluir esa nueva disciplina presupuestaria en la Ley Orgánica 8/1980.

Desde nuestro punto de vista, este complejo panorama normativo se debe a una deficiencia técnica del texto constitucional, que se limitó a regular los Presupuestos Generales del Estado (artículo 134) sin crear una disciplina presupuestaria básica para todo el sector público (es decir, aplicable a todas las Administraciones) que debió contener la previsión de una ley orgánica sobre la materia, lo que hubiera evitado, entre otras cosas, las sorprendentes conclusio-

nes del Tribunal Constitucional (Sentencia 116/1994) sobre la no aplicación del artículo 134 de la Constitución a las leyes de presupuestos de las Comunidades Autónomas. El análisis de tal cuestión nos llevaría lejos del objeto de estas páginas, de modo que nos limitamos a dejar constancia de esta opinión.

También hay que tener en cuenta que está prevista la redacción de un proyecto de Ley General Presupuestaria, que habrá de ser remitido a las Cortes Generales en el plazo de seis meses (antes de 13 de junio de 2002) según prevé la disposición final primera de la Ley 18/2001. Parece claro que no se ha querido esperar a esa nueva ley para disponer de normas sobre estabilidad presupuestaria, dada la urgencia del cumplimiento de los objetivos europeos. Y en cuanto a las Comunidades Autónomas, tal vez se haya estimado que la reforma de la Ley Orgánica 8/1980, que vendrá de la mano del nuevo modelo de financiación autonómica, podría interferir en la aprobación de normas sobre disciplina presupuestaria que convenía adoptar con premura; cosa que sucede en términos similares con la posible reforma de la Ley de Haciendas Locales, aunque su modificación aún está en fase de estudio.

Por último, la política de equilibrio presupuestario es inevitablemente coyuntural. Sus objetivos concretos varían en el tiempo conforme a la situación económica general y al estado de la Hacienda Pública, así como en razón de los propios objetivos de la Unión Europea. De manera que convendría distinguir a efectos de la política legislativa entre la formulación de objetivos presupuestarios y los cauces jurídicos para su aplicación en un Estado descentralizado. En este último ámbito se manifiesta particularmente la deficiencia que advertimos en la Constitución, al no haberse previsto una ley orgánica reguladora de tales mecanismos que permitiera la aplicación efectiva de objetivos presupuestarios generales a todas las Administraciones públicas, y ello en razón de los títulos competenciales del Estado sobre política económica y con el debido respeto, claro está, a la autonomía de las Administraciones territoriales reconocida en el propio texto constitucional.

Cabe deducir de lo expuesto que la elaboración y aprobación de estas dos Leyes sobre estabilidad presupuestaria han seguido la línea de menor resistencia tanto desde un punto de vista político como técnico, formulando al mismo tiempo los objetivos presupuestarios y los mecanismos de aplicación. Ofrecen una buena ocasión para meditar sobre los temas que acaban de exponerse.

IV. ÁMBITO DE APLICACIÓN Y PRINCIPIOS GENERALES DE LAS LEYES DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

1. *Responsabilidad de todas las Administraciones Públicas para el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria. Ámbito de aplicación*

Estas dos Leyes tratan de poner un límite al gasto público, mejorar el control y moderar la discrecionalidad de la gestión de todas las Administraciones públicas para cumplir las exigencias de la Unión Europea. Se quiere lograr,

como es sabido, que el sector público cierre sus cuentas con equilibrio o incluso con superávit. A partir de ahora, el déficit sólo va a admitirse como una situación verdaderamente excepcional.

Una cuestión que debe abordarse con carácter previo es si la responsabilidad de la estabilidad presupuestaria debe corresponder exclusivamente al Estado o si debe también alcanzar a las Comunidades Autónomas y a las Corporaciones Locales. En esta materia el planteamiento de estas normas nos parece acertado como traducción del necesario *pacto interno de estabilidad*. España es un país fuertemente descentralizado, como ya dijimos. Por esta razón, el Gobierno y las Cortes Generales han entendido que las normas de estabilidad presupuestaria deben vincular a todo el sector público, es decir, Estado, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales y a todos los entes instrumentales que dependen de estas Administraciones. Todo el sector público debe esforzarse y actuar de forma coordinada para que pueda alcanzarse esa situación de equilibrio y estabilidad. En caso contrario, el incumplimiento de los objetivos por cualquiera de esas Administraciones podría perjudicar la política presupuestaria y poner en peligro la *consolidación fiscal* conseguida por los demás niveles de gobierno. Las Administraciones territoriales pueden tener la tentación de gastar por encima de sus disponibilidades financieras reales porque, en última instancia, siempre podrán requerir soluciones de su insuficiencia financiera al Gobierno central, e incluso imputarle la responsabilidad última de esa insuficiencia dado el papel fundamental que juegan las transferencias estatales en la actual financiación autonómica y local.

Las dos Leyes aprobadas están presididas por la idea de corresponsabilizar a todas las Administraciones en el cumplimiento de ese objetivo de estabilidad presupuestaria. De ahí el amplio ámbito de aplicación definido por el artículo 2 de la Ley 18/2001, que se extiende a todo el sector público, en su sentido más amplio, queriendo comprometer en esa política a todos sus protagonistas. Tanto es así, que si en alguna ocasión el Reino de España fuera sancionado por incumplir el límite establecido en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento para el conjunto de las Administraciones públicas, dicha sanción se imputaría, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11 de esa Ley, a las Administraciones responsables de la situación de déficit en proporción a la parte que les sea imputable. Durante la discusión parlamentaria se ha añadido una norma que establece que en el proceso de asunción de responsabilidad financiera se garantizará en todo caso la audiencia de la Administración o entidad afectada.

Conviene insistir en que ambas Leyes de estabilidad presupuestaria son también aplicables a las Comunidades forales de Navarra y País Vasco. Así lo prevén expresamente la disposición final quinta de la Ley 18/2001 y la disposición final primera de la Ley Orgánica 5/2001, según las cuales esta aplicación «se llevará a cabo conforme a lo establecido en el artículo 64 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra mediante una disposición de rango legal» y «se establecerá un procedimiento que resulte adecuado a la naturaleza específica del régimen Foral propio de los territorios de Navarra y el País Vasco».

2. Principios generales de la política presupuestaria del sector público

Una vez delimitados los ámbitos subjetivo y objetivo de aplicación, la Ley 18/2001 enumera cuáles son sus principios rectores. Constituyen la guía que ha de regir las políticas presupuestarias de las Administraciones públicas españolas en los próximos años. Veamos brevemente el contenido de los cuatro principios que se formulan.

A) Principio de estabilidad presupuestaria

Debe presidir todo el desarrollo del proceso presupuestario. Se entiende por estabilidad presupuestaria, en primer lugar, *«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»*. Y por lo que respecta a las entidades públicas empresariales, en términos generales, *«la posición de equilibrio financiero a la que, en su caso, se accederá a través de la adopción de estrategias de saneamiento que eviten o disminuyan las pérdidas y puedan aportar beneficios adecuados a su objeto social o institucional»* (artículo 3, apartados 2 y 3).

Estas normas, amparándose en los requerimientos del Pacto de Estabilidad, van más allá del mismo, porque la idea de déficit excesivo que debe corregirse se sustituye por la de déficit cero, es decir, equilibrio, o incluso superávit o beneficio empresarial. Se trata pues de un concepto de estabilidad más estricto que el definido por el Consejo Europeo de Amsterdam. No obstante, conviene advertir de que la trascendencia como norma jurídica de esta definición económica y contable es muy limitada, puesto que a la hora de la verdad el auténtico compromiso de los entes públicos será el cumplimiento de los objetivos del plan anual de estabilidad presupuestaria aprobado por las Cortes Generales al margen de esa definición normativa. Por otra parte, no debemos olvidar que la Ley acepta la existencia de situaciones excepcionales de déficit debidamente justificadas, como luego veremos.

Hay que señalar que, a pesar de la importancia que se concede a esta exigencia de estabilidad, el principio de equilibrio presupuestario no está recogido expresamente en la Constitución española ni en la legislación ordinaria, que no se ocupa de esta cuestión, salvo la prohibición del llamado *«déficit inicial»* para los organismos autónomos estatales (artículo 54, Primera, párrafo segundo de la Ley General Presupuestaria, que especifica que no podrán contener *«créditos destinados a obligaciones de carácter permanente que excedan del importe de sus ingresos ordinarios»*) y para las Corporaciones Locales (artículo 146.4 de la Ley reguladora de las Haciendas Locales). Su introducción a través de estas Leyes supone pues una importante novedad en nuestro Derecho presupuestario.

B) Principio de plurianualidad

La elaboración de los presupuestos *«se enmarcará en un escenario plurianual compatible con el principio de anualidad por el que se rige la aprobación y ejecución presupuestaria»* (artículo 4). Esta regla se considera necesaria para una actuación realista en el marco de los programas de estabilidad y crecimiento; la situación de las cuentas públicas impide pensar que se alcancen tales objetivos como consecuencia del simple ajuste presupuestario durante un ejercicio. Lógicamente se trata de actuaciones plurianuales. Por ello hay que adoptar medidas legislativas que aseguren la articulación de esa política durante más de un año. La actual normativa presupuestaria permite tales actuaciones plurianuales.

C) Principio de transparencia

Esta tercera regla obliga a que los presupuestos de todas las Administraciones públicas contengan *«información suficiente y adecuada para permitir la verificación del cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria»* (artículo 5). Su finalidad es por tanto una premisa elemental de una política plurianual de equilibrio: partir de una información veraz sobre el cumplimiento de la misma. Por supuesto, esa transparencia es también un criterio inspirador de la normativa sobre elaboración y aprobación de los presupuestos públicos, aunque no sea exigido expresamente como tal. Pero ante normas estrictas de estabilidad presupuestaria, con previsión de sanciones impuestas por la Unión Europea en caso de incumplimiento, la transparencia adquiere una importancia indudable como pieza básica del sistema, para cuya consecución no son tan importantes las normas jurídicas que la exigen como las técnicas presupuestarias y de contabilidad pública que permitan el conocimiento de los datos.

D) Principio de eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos

La gestión de estos recursos y las políticas de gasto han de estar orientadas por las reglas de *«la eficacia, la eficiencia y la calidad»* (artículo 6.1). Buenos deseos que hay que entender implícitos en cualquier política económica. Encontramos una formulación paralela en el precepto constitucional sobre principios del gasto público (artículo 31.2).

Para la consecución de sus objetivos, la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (artículo 7) impone a todos los agentes del sector público la obligación de establecer en sus normas propias, de acuerdo con sus competencias, todos aquellos instrumentos y procedimientos que sean necesarios para alcanzar la estabilidad presupuestaria. Al Gobierno de la Nación se le asigna la función de velar por el cumplimiento de ese principio en todo el ámbito del sector público.

3. *Ámbito de aplicación y principios de la Ley Orgánica 5/2001*

La segunda Ley tiene un carácter complementario de la anterior, según se indica en su propio título. Regula los mecanismos jurídicos de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas para el cumplimiento del objetivo general de estabilidad presupuestaria. Se trata de un texto que tiene rango de ley orgánica porque el artículo 157.3 de la Constitución española así lo exige para las normas que regulen el ejercicio de competencias financieras por las Comunidades Autónomas o las posibles formas de colaboración financiera entre estos entes territoriales y el Estado. Sin embargo, ni sus preceptos ni la exposición de motivos invocan esa norma constitucional, sino el artículo 156.1 de la Constitución, que declara que la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas se ajustará «a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles», precepto por tanto ajeno a la necesidad de regular esta materia por ley orgánica, que sólo podemos entender fundamentada, como hemos dicho, en el artículo 157.3 de la Constitución.

La referencia a esta segunda Ley debe ser muy breve porque en relación con los principios rectores se remite a lo dispuesto en la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, limitándose a establecer que los cuatro principios allí definidos son aplicables a las Comunidades Autónomas. En su exposición de motivos nos recuerda su carácter complementario, de manera que «*la interpretación y aplicación de ambas leyes deberá producirse siempre de forma unitaria, siendo las dos normas instrumentos al servicio de idénticos objetivos de política económica*»

Interesa destacar la importancia que se concede al Consejo de Política Fiscal y Financiera para el cumplimiento de los compromisos europeos de estabilidad. La Ley Orgánica 8/1980, antes citada, únicamente atribuía a este Consejo funciones consultivas y de deliberación en diversas materias relacionadas con la financiación autonómica. La novedad introducida por esta Ley Orgánica consiste en el reforzamiento del papel de dicho Consejo como órgano de coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas a través de la asignación de competencias para la emisión de un informe previo a la fijación del objetivo general de estabilidad presupuestaria para el conjunto de las Comunidades Autónomas, así como para la determinación del objetivo concreto correspondiente a cada una de ellas. En el apartado siguiente analizaremos brevemente estas cuestiones.

V. EQUILIBRIO PRESUPUESTARIO DEL SECTOR PÚBLICO. EL ACUERDO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

La principal novedad que introduce la Ley 18/2001 es la creación de una nueva fase en el ciclo presupuestario. Se trata de una etapa que debe desarrollarse con anterioridad a la elaboración del proyecto de Presupuestos Generales del Estado, así como de los presupuestos de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales.

Esta novedosa fase que se llevará a cabo en el primer cuatrimestre de cada año tiene como finalidad la fijación por el Gobierno, a propuesta de los Ministerios de Economía y Hacienda, y la discusión y, en su caso, aprobación por las Cortes Generales del objetivo de estabilidad presupuestaria para todas las Administraciones públicas y para los entes y organismos que de ellas dependen, referido a los tres ejercicios siguientes (artículo 8).

1. *Informes del Consejo de Política Fiscal y Financiera y de la Comisión Nacional de Administración Local*

La redacción inicial de los proyectos de leyes había sido criticada desde algunas Comunidades Autónomas por entender que la atribución de esa función al Gobierno suponía relegar a un segundo plano al Consejo de Política Fiscal y Financiera, que como ya hemos dicho es el órgano de coordinación del Estado y las Comunidades Autónomas en todas las cuestiones de financiación y endeudamiento autonómico. Esta situación se ha corregido porque durante el trámite de enmiendas en el Congreso de los Diputados se ha introducido la necesidad de solicitar un informe a dicho Consejo antes de la adopción por el Gobierno del acuerdo que fija el objetivo global de estabilidad presupuestaria para todo el sector público. El Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas dispondrá de un mes para la emisión de este informe, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley Orgánica 5/2001. La Secretaría permanente del Consejo remitirá dicho informe a la Comisión General de las Comunidades Autónomas en el Senado para su conocimiento (artículo 8.3 de la Ley 18/2001).

En el anteproyecto de ley, antes de su división en dos proyectos distintos como consecuencia de las recomendaciones del Consejo de Estado, sí se contemplaba la intervención del Consejo de Política Fiscal y Financiera pero únicamente en relación con la fijación del objetivo de estabilidad para el conjunto de las Comunidades Autónomas. El Consejo de Estado analizó en su dictamen la compatibilidad de este condicionamiento de la competencia autonómica en materia presupuestaria con el principio constitucional de autonomía financiera. El problema ya había sido planteado por alguna Comunidad Autónoma (en concreto, Aragón) que argumentaba que el Consejo de Política Fiscal y Financiera es un órgano mixto, en el que no sólo hay representación autonómica sino también estatal y que no tendría mucho sentido que tuviese que informar sobre un objetivo propuesto por órganos estatales. El Consejo de Estado después de analizar el tema llega a la conclusión de que dicho condicionamiento es *«imprescindible para alcanzar el objetivo de política presupuestaria programado, en la medida en que se encuentra en relación directa con la finalidad de reducción del déficit público que se concreta en la norma proyectada y cuya consecución implica dar prioridad al principio de coordinación sobre la pura autonomía financiera»*.

Por otra parte, el Consejo de Estado admitía que la fijación de este objetivo constituye efectivamente un límite a la autonomía financiera. Sin embargo,

se trata a su juicio de una restricción que está plenamente justificada porque resulta imprescindible a fin de obtener las condiciones necesarias para alcanzar la estabilidad presupuestaria a nivel global.

Deducimos del artículo 20 de la Ley 18/2001 que el acuerdo que debe adoptar el Gobierno exige también el informe previo de la Comisión Nacional de Administración Local por lo que respecta al objetivo que han de cumplir los presupuestos locales. A dicha Comisión se refiere el precepto como *«órgano de colaboración entre la Administración del Estado y las Entidades Locales respecto de las materias comprendidas en la presente Ley»*.

2. Tramitación del acuerdo en las Cortes Generales

Una vez adoptado el acuerdo por parte del Gobierno, se remitirá a las Cortes Generales para su debate y posible aprobación. El Reglamento del Congreso de los Diputados ofrece al menos dos alternativas para su examen y discusión. En primer lugar, podría tramitarse como comunicación para su debate en Pleno o Comisión con arreglo al procedimiento previsto en los artículos 196 y 197 de dicho Reglamento, en el que se prevé la intervención de un miembro del Gobierno y de un representante de cada grupo parlamentario y la presentación de propuestas de resolución ante la Mesa en el inmediato plazo de treinta minutos tras la finalización del debate, concediéndose posteriormente un turno para la defensa de las propuestas admitidas. Y en segundo término, el acuerdo de estabilidad también podría presentarse como programa o plan, en cuyo caso la tramitación sería distinta, ya que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 198 del Reglamento del Congreso corresponderá a la Comisión competente la designación de una ponencia que estudiará el programa o plan en cuestión, concediéndose un plazo de tres días para la presentación de propuestas de resolución. Nos inclinamos a pensar que el acuerdo comentado debe ser tramitado por esta segunda vía en cuanto plan de actuación plurianual, cuyo contenido afectará a los presupuestos de todas las Administraciones públicas y de los entes que dependen de las mismas. Dada la importancia que concedemos al principio de estabilidad presupuestaria y a su cumplimiento, tal vez convendría, en caso de que se llevara a cabo su modificación, contemplar expresamente en los Reglamentos del Congreso y del Senado la tramitación de este tipo de acuerdos vinculantes para todas las Administraciones públicas.

De esta manera, durante el primer cuatrimestre de cada año podrá tener lugar en las Cortes Generales un debate monográfico sobre estabilidad presupuestaria y en el último trimestre el debate de los Presupuestos Generales del Estado, que estarán condicionados por los resultados de aquél.

El párrafo 2.º del artículo 8.2 de la Ley 18/2001 también contempla la hipótesis de que el objetivo de estabilidad presentado por el Gobierno no fuese aprobado por las Cortes Generales. En ese caso, el Gobierno dispondrá del plazo máximo de un mes para remitir *«un nuevo acuerdo que se someterá al mismo procedimiento»*.

VI. ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA EN LOS DIVERSOS NIVELES DE GOBIERNO

Como ya hemos comentado, España es un Estado fuertemente descentralizado, en el que los tres niveles de gobierno (Estado, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales) gozan de competencias en materia financiera y presupuestaria aunque con distinto alcance en atención a su ámbito territorial. Cualquier regulación general que se pretenda establecer para el logro de los objetivos comunitarios de estabilidad presupuestaria debe por tanto tener en cuenta las particularidades que se derivan de esa organización territorial.

Las Leyes analizadas contemplan esta realidad adoptando varias disposiciones comunes aplicables a todo el sector público y disposiciones específicas para cada uno de esos tres niveles de gobierno. Hasta ahora nos hemos ocupado de las normas generales y de los principios rectores que han de regir las políticas presupuestarias de todas las Administraciones públicas. Queda exponer las normas previstas en la Ley General de Estabilidad Presupuestaria en relación con el sector público estatal y local y en la Ley Orgánica complementaria para las Comunidades Autónomas.

1. *Equilibrio presupuestario en el sector público estatal*

La Ley 18/2001 contiene tres aportaciones, destacadas en su exposición de motivos, en relación con la consecución de la estabilidad en el sector público estatal. La primera de ellas consiste en la fijación en el propio acuerdo o plan de estabilidad presupuestaria de un límite máximo anual de gasto no financiero aplicable a los Presupuestos Generales del Estado (artículo 13) que ha de ser, según se indica en su exposición de motivos, *«coherente con los escenarios presupuestarios plurianuales previamente elaborados»* (en esa misma línea, antes ha quedado citado el artículo 8.2 y puede añadirse el artículo 12.2 de la misma Ley).

La segunda aportación que debemos subrayar es la creación del llamado *Fondo de contingencia de ejecución presupuestaria*, que se incluirá anualmente en los Presupuestos Generales del Estado (artículo 15), con el fin de atender a la financiación de aquellas obligaciones de carácter no discrecional que puedan presentarse a lo largo del ejercicio y que no estuviesen previstas en el presupuesto ya aprobado. En relación con el papel que debe jugar este Fondo se señala en la exposición de motivos de la Ley 18/2001 que *«constituye un importante instrumento al servicio de la disciplina de la política fiscal que evita la tendencia expansiva del gasto a través de la aprobación de modificaciones de crédito»*. Su importe será del 2 por 100 del límite máximo anual de gasto no financiero del Presupuesto del Estado. La decisión sobre cómo aplicar este Fondo corresponde al Consejo de Ministros, que adoptará el acuerdo a propuesta del Ministro de Hacienda. El control de las Cortes Generales sobre su aplicación está garantizado, puesto que se establece que el Gobierno a través del Ministro de

Hacienda remitirá un informe trimestral sobre la aplicación de dicho Fondo. Es lógico imaginar que la existencia de este Fondo condicionará el régimen general de las transferencias y créditos extraordinarios en la futura Ley General Presupuestaria.

La tercera aportación relevante que efectúa la Ley 18/2001 se refiere a las consecuencias que se derivan de las situaciones de déficit o de superávit presupuestario. En primer lugar, se prevé la posibilidad de que los Presupuestos se presenten con déficit o *en posición de déficit*, según la expresión legal, aunque se trate, de conformidad con lo establecido en su artículo 14, de una situación excepcional que debe corregirse. A tal efecto, se establece la obligación del Gobierno de remitir al Parlamento un plan económico-financiero de corrección del desequilibrio, con indicación de las medidas que se van a adoptar en los tres ejercicios siguientes. Si concurrieran circunstancias económicas o administrativas que no estuviesen previstas en el momento de la aprobación de dicho plan, se autoriza al Gobierno para que remita a las Cortes Generales un plan rectificativo. Durante la tramitación parlamentaria de esta norma se ha introducido una modificación en virtud de la cual la tramitación de ambos planes se llevará a cabo con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 8.2 de esta Ley, lo que implica que si el plan inicial o el rectificativo presentado por el Gobierno no son aprobados por las Cortes Generales deberá remitir un nuevo acuerdo para su tramitación y posible aprobación.

2. *Equilibrio presupuestario en el sector público autonómico*

El procedimiento de fijación de los objetivos de estabilidad presupuestaria correspondiente a cada una de las diecisiete Comunidades Autónomas se encuentra regulado en las disposiciones comunes de la Ley 18/2001 y en la Ley Orgánica 5/2001 complementaria de la misma. Llama la atención que la regulación contenida en esta última no es tan detallada como la relativa al Estado; así, por ejemplo, para las Comunidades Autónomas no se fija un techo máximo de gasto, sin duda como expresión del respeto a su autonomía financiera. En el proyecto inicial de la Ley Orgánica quedaban algunas cuestiones pendientes que no estaban reguladas en el mismo, como el papel que deben desempeñar en este proceso las asambleas legislativas autonómicas. A lo largo de la tramitación parlamentaria se ha corregido esta deficiencia con la manifestación expresa de que corresponderá a las respectivas asambleas de las Comunidades Autónomas, siempre que su normativa propia así lo establezca, la aprobación del plan económico-financiero para la corrección de las situaciones de desequilibrio (artículo 8.1) a partir, claro está, de lo establecido en el acuerdo presentado por el Gobierno a las Cortes Generales. Y como dice el artículo 3.1 de la Ley Orgánica, las Comunidades Autónomas *«vendrán obligadas a adecuar su normativa presupuestaria al objetivo de cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria»*.

La fijación de ese objetivo para el conjunto de las Comunidades Autónomas corresponde al Gobierno, que como ya hemos señalado debe contar para

ello con un informe previo del Consejo de Política Fiscal y Financiera. Una vez aprobado el objetivo global de estabilidad, este Consejo dispone del plazo de un mes para fijar el objetivo de estabilidad presupuestaria para cada Comunidad Autónoma. Lo normal será que en ese plazo se aprueben dichos objetivos. Pero supongamos que no es así. En ese caso, cada Comunidad Autónoma queda obligada a elaborar y liquidar sus presupuestos en situación, al menos, de equilibrio. El Consejo de Política Fiscal y Financiera asume así una importante función de carácter decisorio, lo cual constituye una novedad destacada, como ya hemos advertido.

Al igual que ocurre con el Presupuesto del Estado, las normas que estamos analizando no prohíben expresamente la posibilidad de que los presupuestos de las Comunidades Autónomas se presenten en situación de déficit, pues lo único que se impone a estos entes territoriales es el cumplimiento del objetivo de estabilidad fijado por el Gobierno con arreglo al procedimiento antes explicado. Ahora bien, como esta situación no se considera deseable se establecen en la Ley Orgánica 5/2001 algunas condiciones que deben cumplir las Comunidades Autónomas que no hayan aprobado sus presupuestos en situación de equilibrio. Si se encuentran en esa situación deberán elaborar un plan económico-financiero de saneamiento a medio plazo para su corrección en los tres ejercicios siguientes y remitirlo al Consejo de Política Fiscal y Financiera en el plazo de un mes desde la aprobación de los presupuestos correspondientes.

El Consejo deberá analizar si el plan presentado por la Comunidad Autónoma permite corregir tal situación. Si considera que dicho plan es idóneo, podrá aprobarlo; pero si estima que las medidas contenidas en el mismo no garantizan la corrección de esa situación deberá requerir a la Comunidad Autónoma para que presente un nuevo plan en el plazo de veinte días.

El Consejo de Estado se ocupó en su dictamen de examinar qué papel debía cumplir el Consejo de Política Fiscal y Financiera en el proceso de aprobación del plan económico-financiero presentado por la Comunidad Autónoma que no haya aprobado sus presupuestos en situación de equilibrio. En contra de lo previsto en el anteproyecto de ley que le remitió el Gobierno, el Consejo de Estado consideró que en aras de garantizar el principio de autonomía financiera sería mejor que la competencia para aprobar dicho plan se atribuyese a las Comunidades Autónomas y no al Consejo de Política Fiscal y Financiera, que deberá limitarse a informar previamente sobre dicho plan.

Las dos Leyes comentadas también se ocupan de regular diversas cuestiones relacionadas con el seguimiento y vigilancia del cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria. Corresponde al Ministerio de Hacienda, que podrá solicitar a las Comunidades Autónomas la información que estime necesaria para poder comprobar el grado de cumplimiento de los citados objetivos, lo que también se va a vigilar en el momento de liquidación de los presupuestos autonómicos. En este sentido, si se incumplen los objetivos globales, las Comunidades Autónomas deberán presentar al Consejo de Política Fiscal y Financiera otro plan de saneamiento en los veinte días siguientes a la aprobación de la liquidación. Si el Consejo entiende que las medidas previstas no

son suficientes solicitará la presentación de un nuevo plan. En caso de concurrir circunstancias económicas imprevistas en el momento de la aprobación del plan inicial, las Comunidades Autónomas podrán elaborar y remitir al Consejo propuestas rectificativas.

Otra cuestión que ofrece cierto interés es la regulación de la autorización que debe conceder el Estado a las Comunidades Autónomas para la realización de operaciones de crédito y de emisión de deuda pública. Esa autorización se vincula al grado de cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria. De manera que el Gobierno, a partir de 1 de enero de 2002, fecha de entrada en vigor de la Ley Orgánica 5/2001, podrá negar la autorización para realizar operaciones de crédito a una Comunidad Autónoma que no haya cumplido los objetivos asignados. Con esta finalidad se crea en el Ministerio de Hacienda una central de información sobre todo tipo de operaciones de crédito y de emisión de deuda concertadas por las Comunidades Autónomas (artículos 9 y 10).

3. Equilibrio presupuestario en el sector público local

Para las Corporaciones Locales también se establece un procedimiento específico de fijación del objetivo de estabilidad presupuestaria, a partir de la premisa de que sus presupuestos se ajustarán a su cumplimiento (artículo 19). La competencia para la concreción de ese objetivo corresponde al Gobierno, que previamente deberá solicitar un informe sobre esta cuestión a la Comisión Nacional de Administración Local, órgano de colaboración entre la Administración del Estado y las Entidades Locales.

Otro aspecto que se regula detenidamente es qué deben hacer las Entidades Locales que no hayan cumplido los objetivos de estabilidad. Con el fin de corregir estas situaciones de desequilibrio, esas Entidades deberán elaborar en el plazo de tres meses a partir de la aprobación o liquidación del presupuesto correspondiente un plan económico-financiero a medio plazo. Será remitido al Ministerio de Hacienda, que se encargará de la supervisión y seguimiento de las actuaciones.

Por otra parte, el incumplimiento de los objetivos fijados para las Entidades Locales puede tener importantes consecuencias a la hora de solicitar autorización para concertar operaciones de crédito o para la emisión de deuda. En la Ley 18/2001 no se establece expresamente la prohibición de conceder esa autorización a las Entidades Locales que no cumplan, pues únicamente se dice que se trata de una situación que se tendrá en cuenta. Además, se añade en su artículo 23.2 que cuando las medidas contenidas en el plan económico-financiero presentado permitan la desaparición en tres ejercicios de la situación de desequilibrio podrá concederse la autorización. Ello quiere decir que es posible que el Gobierno otorgue permiso para realizar una operación de crédito a una Entidad Local que sea incumplidora, pero que haya presentado un plan de corrección. Aunque no se dice nada sobre qué ocurre si se incumple ese plan.

Esa situación no parece que pueda darse en el caso de las Comunidades Autónomas, porque como ya hemos explicado antes la Ley Orgánica 5/2001 únicamente establece que el incumplimiento del objetivo de estabilidad será un criterio a considerar a efectos de la autorización para emitir deuda o para cualquier otra apelación al crédito público. Por tanto, si la Administración autonómica no ha cumplido, lo más normal es que no se le conceda la autorización ya que no está prevista expresamente la posibilidad de presentar ningún tipo de plan de corrección.

VII. TÍTULOS COMPETENCIALES INVOCADOS PARA LA APROBACIÓN DE LAS LEYES DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

Uno de los temas que más polémica ha suscitado, no sólo en los círculos políticos sino también en los académicos, es el encaje de estas dos Leyes en la Constitución española, en particular, por lo que respecta a su incidencia en las Comunidades Autónomas. Ello exige un breve examen de los títulos competenciales que fundamentan la aprobación de dichos textos legales que obligan a todas las Administraciones públicas.

1. Informe del Consejo de Estado

El anteproyecto remitido al Consejo de Estado invocaba el artículo 149.1.13.^a y 18.^a de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia exclusiva para dictar las «Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica» y las «bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas», respectivamente. Además, se aducían también el artículo 149.1.11.^a y 14.^a, que le conceden la competencia exclusiva sobre el «Sistema monetario» y «Hacienda general y Deuda del Estado». El informe del Consejo recordaba especialmente el artículo 156.1 de la Constitución en su doble vertiente de norma protectora de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas y de la coordinación necesaria con la Hacienda estatal. Todos ellos son los preceptos a los que nos remiten actualmente la Ley 18/2001 y la Ley Orgánica 5/2001, de modo que debemos centrar en los mismos el examen de la cuestión.

El informe del Consejo de Estado advertía de que esta enumeración de títulos competenciales no implicaba prioridad alguna de unos sobre otros dada su distinta naturaleza, puesto que, por una parte, atribuyen «la competencia para fijar solamente las «bases» que constituyen el común denominador, uniforme y de vigencia en todo el territorio nacional» y por otra, asignan materias «exclusivas en su integridad». La distinción es clara; pero lo que resulta dudoso, a nuestro juicio, es que una ley estatal pueda tener al mismo tiempo, o por lo que se refiere a los mismos preceptos, carácter de norma básica (que implica la posibilidad de que se dicten leyes de desarrollo por las Comunidades Autónomas)

y carácter de norma dictada en virtud de competencias exclusivas (que impide a las asambleas autonómicas legislar sobre la materia).

En cuanto a los títulos concretos, el Consejo opinaba que el artículo 149.1.11.^a era aplicable al caso, pues *«como consecuencia de la conexión existente entre la política monetaria y el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, la competencia monetaria, en parte cedida al Banco Central Europeo en virtud del artículo 93 de la Constitución, es retenida también en parte por el Estado, puesto que los medios para conseguir la estabilidad económica que el Pacto exige se configuran como competencia de los Estados Miembros»*. Sobre la regla 13.^a, el Consejo consideraba que el amplio contenido dado por el Tribunal Constitucional a la planificación económica *«permite tomar esta previsión como uno de los títulos competenciales que pueden servir de base al anteproyecto, obviamente siempre y cuando en su concreción se respeten los límites que el propio Tribunal ha perfilado a la hora de utilizar dicho título y, a través del mismo, condicionar las competencias económicas»*. Conviene recordar que mientras este último precepto otorga al Estado sólo la competencia para dictar la bases y llevar a cabo la coordinación de dicha planificación, el artículo 149.1.11.^a le asigna, en principio, competencia exclusiva sobre el sistema monetario.

El informe comentado no prestaba atención al artículo 149.1.14.^a, sin duda, por estimar oportuna su invocación. En cambio, manifestó su opinión contraria a que hubiera una referencia expresa al artículo 149.1.18, cosa que a su juicio no resultaba necesaria, pues *«los otros títulos competenciales sobre los que se articula la norma proyectada tienen virtualidad suficiente para, por sí mismos, hacer que la Ley General de Estabilidad Presupuestaria se configure como una norma de aplicación en todo el territorio nacional y a todas las Administraciones públicas. De no haber otras circunstancias que justificasen la inclusión de este título competencial, debería eliminarse su mención en la disposición final tercera del anteproyecto; en caso contrario, deberían exponerse con mayor claridad los argumentos que justifican su invocación»*. Como ahora veremos, los proyectos de las leyes comentadas eliminaron esta referencia al artículo 149.1.18.^a.

2. Ley 18/2001 y Ley Orgánica 5/2001

La Ley General de Estabilidad Presupuestaria dice en su disposición final segunda 1 que tiene carácter de *«legislación básica del Estado»*, y a tal efecto se basa expresamente en el artículo 149.1.13.^a y 18.^a. Al mismo tiempo, su número 2 declara que la Ley se aprueba *«al amparo de las competencias que los artículos 149.1.11.^a y 149.1.14.^a de la Constitución atribuyen de manera exclusiva al Estado»*. La exposición de motivos explica la necesidad de este precepto en razón del grado de descentralización de nuestro país, con la consiguiente necesidad de que las disposiciones sobre estabilidad presupuestaria sean aplicables a todas las Administraciones públicas como normas básicas estatales (que, como hemos visto, es la previsión contenida en las reglas 13.^a y 18.^a). Y se refiere a las reglas 11.^a y 14.^a como una fundamentación adicional, *«en tanto en*

cuanto uno de sus objetivos es garantizar la futura permanencia de España como uno de los países que tienen en el euro su moneda nacional» y «constituye un elemento al servicio de la coordinación entre la Hacienda Pública del Estado y las de las Comunidades Autónomas». También se cita el artículo 156 de la Constitución.

La Ley Orgánica 5/2001 se limita a acogerse a este artículo 156.1, en su doble vertiente de precepto que ampara tanto la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas como su coordinación con la Hacienda del Estado; de manera que, dictada la Ley 18/2001 y definido el objetivo común de estabilidad, es necesario que se deje a las mismas *«la capacidad de adoptar las medidas necesarias para alcanzarlo, permitiéndoles igualmente decidir si el objetivo puede lograrse con una política de incremento de los ingresos públicos o de reducción de los gastos, y sin que pueda recurrirse a una mayor emisión de deuda pública como forma de financiación».*

Por último, recordemos que los proyectos de ambas leyes no hacían ninguna referencia al artículo 149.1.18.^a, siguiendo la opinión del Consejo de Estado. Pero durante la tramitación parlamentaria, como consecuencia de una enmienda presentada por Convergencia y Unión, volvió a incluirse este precepto como título competencial de la norma estatal.

VIII. VALORACIÓN DE LOS TÍTULOS COMPETENCIALES INVOCADOS

1. *Resumen del contenido de las Leyes de Estabilidad Presupuestaria. Posible incidencia en las competencias de las Comunidades Autónomas*

Antes de manifestar una opinión sobre la procedencia de estos títulos competenciales conviene resumir, desde esa perspectiva, el contenido de las Leyes examinadas. Es el siguiente:

1.º Traducen a norma interna el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la Unión Europea; y para ello imponen a todo el sector público el principio de estabilidad presupuestaria (es decir, equilibrio o superávit o, en su caso, beneficio empresarial), acompañando este mandato de otros principios puramente instrumentales del anterior (plurianualidad, transparencia y eficiencia).

2.º La aplicación a todas las Administraciones públicas, así como a los diversos entes que dependen de las mismas, del principio de estabilidad presupuestaria exige la obediencia al acuerdo sobre el objetivo de estabilidad por parte de los presupuestos estatales, autonómicos y locales. Todos ellos deben cumplir ese objetivo; y como consecuencia de esta obligación, también las autorizaciones de las operaciones de crédito de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales deben ajustarse al mismo.

3.º Estas Leyes establecen el mecanismo a través del cual se fijan los objetivos de estabilidad presupuestaria: acuerdo de Gobierno, previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera y de la Comisión Nacional de Administración Local, que será presentado ante las Cortes Generales a efectos de su conocimiento, discusión y aprobación, convirtiéndose así en acuerdo vinculante para todas las Administraciones públicas por obra de las Leyes comentadas.

Dado este contenido, el problema consiste en saber si esas medidas pueden ser adoptadas por norma estatal sin necesidad de invocación específica de títulos competenciales del artículo 149 de la Constitución, considerando que constituyen ámbito propio de la potestad legislativa de las Cortes Generales, o si, por el contrario, desde el momento en que afectan a las Comunidades Autónomas y a las Entidades Locales, deben fundamentarse en títulos competenciales concretos. Y nuestra opinión es que sucede esto último a causa de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas proclamada por la Constitución y la autonomía general y suficiencia financiera reconocida a los Entes Locales. Es pues necesario precisar los repetidos títulos.

El Reino de España, como Estado miembro de la Unión Europea, debe respetar el Tratado y está obligado a cumplir el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y, por tanto, a lograr el equilibrio presupuestario reflejado en los criterios de convergencia. Pero ya sabemos que la ejecución del Derecho comunitario no es un título competencial estatal autónomo. Su aplicación o ejecución deberá llevarse a cabo respetando la estructura institucional y territorial interna y los distintos ámbitos de competencias de las Administraciones públicas en cada uno de los Estados; por lo que respecta a España, habrá pues que tener en cuenta el Título VIII de la Constitución.

Lógicamente, en la medida en que esas Leyes afectan al propio Estado, no hay que buscar título competencial alguno; de ahí que los preceptos correspondientes de la Ley 18/2001 no tengan carácter de básicos. En cuanto se refieren a las Entidades Locales, tampoco sería necesario, en principio, invocar ningún título, ya que carecen de potestad legislativa y las normas que regulan sus presupuestos deben ser dictadas por las Cortes Generales, como demuestra la existencia de la Ley 39/1988, reguladora de las Haciendas Locales; no obstante, puesto que las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias sobre tales Corporaciones según el artículo 148.2 de la Constitución, y tal asunción figura en los Estatutos de Autonomía (resumida en la conocida expresión de *tutela financiera*), con el fin de que no pueda considerarse que se invaden indebidamente esas competencias, conviene apelar también en este caso a títulos competenciales específicos. De ahí que durante la tramitación parlamentaria (y también a causa de una enmienda de Convergencia y Unión) se añadiera un inciso final al artículo 20.1 de la Ley 18/2001 para precisar que el objetivo de estabilidad de las Entidades Locales lo fijaría el Gobierno a propuesta del Ministerio de Hacienda «*sin perjuicio de las competencias que en esta materia tengan atribuidas las Comunidades Autónomas*».

2. Títulos competenciales del artículo 149.1. de la Constitución

1.º Artículo 149.1.13.ª y 18.ª

Dada la materia y la posible existencia de legislación autonómica, encontraríamos tales títulos en el artículo 149.1.13.ª y 18.ª («Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica» y «bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas»). Nos parece evidente que la incidencia de las Leyes comentadas en la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas hace necesario su fundamento en estas normas constitucionales, pues sus competencias en materia de ingresos y gastos sólo permitirían leyes estatales básicas con la consiguiente posibilidad de que sus respectivas asambleas puedan aprobar legislación de desarrollo. Así pues, la invocación expresa de esos títulos competenciales nos resulta correcta, en particular en el caso de la regla 13.ª, puesto que la 18.ª la vemos más en relación con el régimen de la Administración pública y del procedimiento administrativo que con la actividad financiera autonómica.

2.º Artículo 149.1.11.ª

Pasemos ahora al artículo 149.1.11.ª y 14.ª. Ambas reglas tienen una cosa en común: en principio, atribuyen al Estado competencia exclusiva para regular el «Sistema monetario» y la «Hacienda general y Deuda del Estado».

En cuanto a la regla 11.ª, se trata de una competencia estrictamente estatal y las Comunidades Autónomas no pueden legislar sobre el tema si nos referimos exclusivamente a la moneda. Pero las Leyes comentadas no se ocupan del sistema monetario, aunque sean consecuencia de la adopción del euro como moneda común de la Unión Europea, de manera que sólo indirectamente podrían ampararse en este título competencial y siempre que ello fuera compatible con la distribución constitucional de competencias financieras. Por otra parte, el artículo 149.1.11.ª contiene materias en las que sólo es posible la legislación estatal, junto a otras en las que las leyes estatales tendrían carácter de básicas y permitirían por tanto legislación autonómica. Al invocar este título competencial la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, que se auto-proclama norma básica, tal vez ha querido reforzar su fundamento constitucional, dada la conexión entre estabilidad presupuestaria y moneda común de la Unión Europea y la ambivalente redacción del precepto. Por ello lo considero como un título competencial adicional a los antes mencionados. Si este fuera el único título aducido, nos permitiríamos dudar de que pudiera justificar las Leyes comentadas; pero nos parece citado a mayor abundamiento lo que nos exime de más comentario.

3.º Artículo 149.1.14.ª

Esta norma, que otorga al Estado la competencia exclusiva sobre *«Hacienda general y Deuda del Estado»*, tiene mucha más trascendencia como fundamento de las Leyes de estabilidad presupuestaria. Es bien conocido que ni la doctrina académica ni el Tribunal Constitucional han delimitado de forma convincente el alcance que debe darse a esos términos; se trata de una cuestión compleja que no debemos abordar en este trabajo, pues nos llevaría lejos de su objeto. No estamos ante una materia sobre la que exclusivamente pueda legislar el Estado, pues la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas en relación con sus gastos e ingresos les lleva a un indiscutible ámbito normativo propio, como demuestran el contenido de la Ley Orgánica 8/1980, de sus Estatutos de Autonomía y la existencia de una abundante legislación autonómica. De ahí que la Constitución utilice ese ambiguo término de *«Hacienda general»*. Por ello la invocación de este título es lógica en una Ley que tiene carácter de básica.

Pero al margen de estas cuestiones, el hecho es que el Estado tiene esta competencia; y el problema que se plantea es si el programa de estabilidad presupuestaria (y sus consecuencias sobre las autorizaciones de operaciones de crédito) puede entenderse incluido en este título competencial. A nuestro juicio, la respuesta debe ser positiva. Si España, como Estado miembro de la Unión Europea, debe llevar a cabo una determinada política presupuestaria que vincula a todas las Administraciones públicas, la inevitable decisión de que el acuerdo aprobado por las Cortes Generales, que fija los objetivos de la misma, obligue al propio Estado, a las Comunidades Autónomas y a las Entidades Locales, lo convierte en un componente básico del régimen general de la Hacienda pública en todos los niveles territoriales de gobierno. Estamos pues en presencia de una normativa que forma parte de ese cuerpo de la *«Hacienda general y Deuda del Estado»* a que se refiere el precepto. Por ello no vemos la razón por la que ha sido citado sólo como un título adicional por la Ley 18/2001.

3. *Artículo 157.3 de la Constitución. Previsión de regulación por Ley Orgánica de competencias financieras de las Comunidades Autónomas*

Según quedó expuesto, la Ley 18/2001 y la Ley Orgánica 5/2001 citan expresamente el artículo 156.1 de la Constitución que predica la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, al tiempo que declara el principio de coordinación con la Hacienda estatal. Por supuesto, este precepto no es un título competencial del Estado, sino una norma que regula principios rectores de la Hacienda autonómica.

Éste es el momento de recordar que hay un precepto constitucional cuya ausencia en ambas Leyes nos resulta extraña, porque, a nuestro entender, es la primera norma que ha debido ser invocada por el Estado para imponer a las

Comunidades Autónomas el programa de estabilidad presupuestaria, con el debido respeto, claro está, a su autonomía (es decir, actuando a través de los cauces constitucionales previstos para ello). Nos referimos al artículo 157.3 de la Constitución, que permite la regulación por ley orgánica del ejercicio de sus competencias financieras.

Podría pensarse que esta norma no permite la imposición a las Comunidades Autónomas del principio de estabilidad presupuestaria, en cuanto que su texto literal parece referido a los recursos, no a los gastos ni, en consecuencia, a los presupuestos autonómicos. Pero con independencia del mayor o menor acierto de la redacción del artículo 157.3, no es así. En primer lugar, porque entre los recursos se encuentran las operaciones de crédito; en segundo lugar porque la propia Ley Orgánica 8/1980 que deriva de esa previsión constitucional se ocupa en sus artículos 21 y 22 de los Presupuestos autonómicos y en su artículo 2 regula los principios de la *actividad financiera* en general. Por tanto, es indiscutible que a través de ley orgánica pueden las Cortes Generales condicionar esas competencias financieras autonómicas en razón de los intereses generales de la Nación.

Además, así estaba previsto ya en el artículo 2.1.b) de la propia Ley Orgánica 8/1980, que desde su redacción inicial atribuye al Estado la responsabilidad de garantizar el equilibrio económico *«a través de la política económica general»* y, en consecuencia, la adopción de *«las medidas oportunas tendentes a conseguir la estabilidad económica interna y externa»*.

El hecho de que no haya ninguna cita del artículo 157.3 en la Ley 18/2001 ni en la Ley Orgánica 5/2001 nos resulta aún más inesperado si tenemos en cuenta que esta última ha considerado conveniente modificar este precepto, precisamente para vincular a esa competencia estatal el nuevo principio de estabilidad presupuestaria. La nueva redacción del artículo 2.1.b), dada por la disposición adicional única de esta Ley, dice así:

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

4. Conclusión

Tanto en el ámbito político como en el académico se han manifestado algunas dudas sobre la fundamentación constitucional de las Leyes de estabilidad presupuestaria y, en consecuencia, sobre su posible inconstitucionalidad,

en particular por el hecho de que obligan a las Comunidades Autónomas. Lógicamente, estas opiniones parten de negar que tales normas estatales puedan ampararse en los títulos competenciales que acabamos de comentar. Con la debida consideración de esos planteamientos, el estudio del contenido de la Ley 18/2001 y de la Ley Orgánica 5/2001, las reglas competenciales 11.^a, 13.^a, 14.^a y 18.^a del artículo 149.1 y el artículo 157.3 de la Constitución, junto al artículo 2.1.b) de la Ley Orgánica 8/1980, nos llevan a la conclusión de que tales leyes estatales tienen suficiente fundamento constitucional.

No obstante, compartimos algunas de las críticas formuladas sobre la técnica legislativa de ambos textos, que evidentemente es susceptible de mejora. En especial, tal vez no han distinguido como hubieran debido hacerlo entre el contenido de una política presupuestaria, inevitablemente coyuntural por muy importante que pueda resultar a corto o medio plazo, y la creación de los mecanismos necesarios para articular y formalizar esa política presupuestaria, con independencia de su contenido, buscando las vías permitidas por la Constitución para que deba ser seguida por todas las Administraciones públicas o, al menos, para que inspire las decisiones básicas de todas las Administraciones, que deben obedecer en todo caso el principio constitucional de coordinación.

BIBLIOGRAFÍA SELECCIONADA

Sobre estabilidad presupuestaria:

- AZPIAZU URIARTE, Pedro, «Algunas ideas sobre los Proyectos de Ley de Estabilidad Presupuestaria», *Análisis Local*, núm. 36, mayo-junio 2001.
- BANCO DE ESPAÑA, *La Unión Monetaria Europea. Cuestiones Fundamentales*, Madrid, 1997.
- BARRIO, José, «La futura Ley de Estabilidad Presupuestaria y su efecto en las Corporaciones Locales», *Análisis Local*, número citado.
- CÁMARA, Rafael, «De la disciplina presupuestaria a la estabilidad presupuestaria», *Análisis Local*, número citado.
- CARUANA LACORTE, Jaime, «La financiación del Tesoro en el contexto de la Unión Económica y Monetaria», *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 19, 1996.
- GALLASTEGUI, M.^a Carmen, y ZUBIRI, Ignacio, «El diseño del sector público en la UME: algunas sugerencias de reforma», en el libro de varios autores *El euro y sus repercusiones sobre la economía española*, Fundación BBV, 1999.
- GARCÍA NOVOA, César, «Fundamento de la Ley de Estabilidad Presupuestaria», *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 27, 2001.
- GONZÁLEZ-PÁRAMO, José Manuel, *Costes y beneficios de la disciplina fiscal: La Ley de Estabilidad Presupuestaria en perspectiva*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2001.
- «Las vías de la disciplina presupuestaria: opciones y experiencia comparada», *Cuadernos de Información Económica*, FIES, núm. 100, 1995.
- «Déficit público y convergencia de la economía española: ¿Qué hemos aprendido?», *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, núm. 4, 1999.

- MONASTERIO ESCUDERO, Carlos, «Ponencia» presentada en el Foro *Finanzas públicas en la Europa de las Regiones*, Madrid 12 de diciembre de 2001, pendiente de publicación.
- MONASTERIO, Carlos; SÁNCHEZ, Isidro, y BLANCO, Francisco, *Controles internos del endeudamiento versus racionamiento del crédito*, Cuadernos de Trabajo, Fundación BBV, 1999.
- ONRUBIA, Jorge, «De estabilidad e instituciones presupuestarias: necesidades y reformas en España», *Economistas*, núm. 87, Madrid.
- PÉREZ DE AYALA, José Luis, «La Unión Económica y Monetaria y sus repercusiones en el Derecho Financiero español», en el libro de varios autores dirigido por Perfecto YEBRA MARTUL-ORTEGA, *Sistema fiscal español y armonización europea*, Marcial Pons, Madrid, 1995.
- SANTILLÁN FRAILE, Ramón de, «El régimen jurídico de la emisión de Deuda Pública en España en el contexto del Derecho comunitario. El plan de estabilidad y crecimiento», *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 111, 2001.
- SEVILLA SEGURA, Jordi, «Ley de Estabilidad Presupuestaria», *Análisis Local*, número citado.
- URÍA FERNÁNDEZ, Francisco, «Fundamento constitucional de los Proyectos de Ley de Estabilidad Presupuestaria», *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 27, 2001.

Sobre principios presupuestarios y, en particular, principio de equilibrio:

- ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA, César, «Principios constitucionales del sistema presupuestario», en el libro de varios autores *Estudios sobre la Constitución española*, Homenaje a Eduardo García de Enterría, Madrid, 1991.
- BAYONA DE PEROGORDO, Juan José, *El Derecho de los gastos públicos*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1991.
- BAYONA DE PEROGORDO, Juan José, y SOLER ROCH, María Teresa, *Temas de Derecho Presupuestario*, Librería Compás, Alicante, 1990.
- CARRERA RAYA, F.J., *Manual de Derecho Financiero*, vol. III, Editorial Tecnos, Madrid, 1995.
- CAYÓN GALLARDO, Antonio, «El principio de equilibrio presupuestario como límite al poder financiero de las Cortes Generales», en el libro de varios autores, *Funciones financieras de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, 1985.
- ESCRIBANO LÓPEZ, Francisco, *Presupuesto del Estado y Constitución*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1981.
- GARCÍA NOVOA, César, «Principios presupuestarios», en el Libro coordinado por Perfecto YEBRA MARTUL-ORTEGA, *Manual de Derecho Presupuestario*, Comares, Granada, 2001.
- LASARTE ÁLVAREZ, Javier, «El equilibrio presupuestario ante el ordenamiento jurídico», en el libro de varios autores *El marco jurídico-financiero del Sector Público: perspectivas de reforma*, Intervención General de la Administración del Estado, 1986.
- MARTÍNEZ LAGO, Miguel Ángel, *Manual de Derecho Presupuestario*, Colex, Madrid, 1992.
- *Ley de Presupuestos y Constitución*, Editorial Trotta, Madrid, 1998.
- MENÉNDEZ MORENO, Alejandro, *La configuración constitucional de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado*, Lex Nova, Valladolid, 1988.

- NAVARRO FAURÉ, Amparo, *Aspectos jurídicos-financieros del Déficit público (Especial referencia al déficit autonómico)*, Generalidad Valenciana, 1993.
- ORÓN MORATAL, Germán, *La configuración constitucional del gasto público*, Tecnos, Madrid, 1995.
- PALAO TABOADA, Carlos, *Derecho Financiero y Tributario I*, 2.ª ed., Colex, Madrid, 1989.
- RODRÍGUEZ BEREIJO, Álvaro, *El Presupuesto del Estado. Introducción al Derecho Presupuestario*, Tecnos, Madrid, 1970.
- SÁNCHEZ SERRANO, L., *Tratado de Derecho Financiero y Tributario Constitucional*, Marcial Pons, Madrid, 1997.