

# LAS NUEVAS LEYES DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA: ASPECTOS FORMALES Y MATERIALES

Por

FABIO PASCUA MATEO  
Letrado de las Cortes Generales

**SUMARIO:** 1.—INTRODUCCIÓN. LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA: 1.1. *Unas pinceladas de historia*. 1.2. *Los límites constitucionales al déficit presupuestario*.—2. LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA (UEM) Y SUS EXIGENCIAS DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA: 2.1. *Los compromisos comunitarios de equilibrio presupuestario*. 2.2. *Los instrumentos adoptados en el Derecho comparado para cumplir tales compromisos*.—3. LAS LEYES DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA: ASPECTOS FORMALES: 3.1. *La LO 5/2001 no regula materias reservadas a ley de armonización*. 3.2. *Las leyes de estabilidad presupuestaria son el preludio a una reforma normativa completa del Derecho del gasto público*. 3.3. *La forma normativa de ley orgánica complementaria es la vía pertinente para cumplir las exigencias constitucionales*.—4. LAS COMPETENCIAS ESTATALES EN MATERIA DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA: 4.1. *La modulación estatal de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas*: 4.1.1. En las Comunidades de régimen común. 4.1.2. En las Comunidades de régimen foral. 4.2. *Los límites de la autonomía financiera de los Entes locales*: 4.2.1. Frente al Estado. 4.2.2. Frente a las Comunidades Autónomas.—5. CONTENIDO DE LAS LEYES: 5.1. *Ámbito subjetivo de aplicación*. 5.2. *Principios materiales*. 5.3. *El objetivo de estabilidad presupuestaria*: 5.3.1. Naturaleza y efectos. 5.3.2. Procedimiento de aprobación. 5.4. *Los instrumentos de garantía del cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria*: 5.4.1. Instrumentos de alcance general. 5.4.2. Instrumentos de disciplina para el Estado: a) En la fase de elaboración del presupuesto. b) En la fase de gestión presupuestaria. c) Los Entes de Derecho público del artículo 2.2. 5.4.3. Instrumentos aplicables a las Comunidades Autónomas. 5.4.4. Instrumentos de disciplina de las Entidades locales.—6. VALORACIÓN FINAL.

## 1. INTRODUCCIÓN. LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

### 1.1. *Unas pinceladas de historia*

Escribía MAQUIAVELO a propósito de la liberalidad de los soberanos que «*a volersi mantenere infra gli uomini el nome del liberale, è necessario non lasciare indietro alcuna qualità di sontuosità; talmente che sempre uno principe così fatto consumerà in simili opere tutte le sue facoltà, e sarà necessitato alla fine, se si vorrà mantenere el nome del liberale, gravare e' populi straordinariamente ed essere fiscale, (...). Il che comincerà a farlo odioso con sudditi, e poco stimare da nessuno, diventando povero*» (1).

---

(1) N. MACHIAVELLI, *Il Principe*, XVI, Feltrinelli, Milano, 1993, pág. 92.

Esta desconfianza del maestro florentino frente a la generosidad excesiva en el empleo de los caudales públicos es bien expresiva de un deseo (el saneamiento de la Hacienda estatal) tan animosamente proclamado como pocas veces cumplido, a lo largo de la historia de la teoría y la práctica políticas. Más aún, no es aventurado afirmar que la mayor pasión en su defensa teórica suele ser un indicio de su abandono en la actuación real del poder público.

Teniendo en cuenta esta precisión, no es de extrañar que la aspiración al rigor en las cuentas está ya presente en ese agudo crítico de la crisis de la democracia atica del siglo IV a.C. que fue ARISTÓTELES, quien en su *Política* reclama que haya hombres en la *polis* que conozcan de las técnicas de la economía y aun de su denostada crematística (2). La encontramos también en CICERÓN (3), precisamente en los tiempos en que la sucesión de episodios de aventurerismo político y de guerras civiles que acompañaron los últimos estertores de la República había dejado al *aerarium populi romani* en una situación más que delicada, o, ya en el Bajo Imperio, en la reforma de Diocleciano, vano intento de llenar unas arcas exánimes por el crecimiento imparable de los gastos de defensa de las fronteras imperiales y la dificultad de obtener réditos de una población cuyos recursos apenas alcanzaban para mantenerlos (4).

Tras el largo período de estabilidad que supuso la mayor parte del Medioevo, durante el cual las escasas funciones públicas del rey (defensa y alta justicia) se ven sobradamente satisfechas a través de las obligaciones de asistencia que el régimen feudal impone a los grandes nobles y los rendimientos jurídico-privados obtenidos del territorio vinculado a la Corona, amén de otros de condición pública (5), vuelve a desatarse esta preocupación en ese otoño de la Edad Media que evocara HUIZINGA (6). Es el momento en el que la creciente actividad de los monarcas hace insuficientes los recursos obtenidos por los procedimientos tradicionales y exige la votación de servicios extraordinarios, los cuales, conforme a viejos principios como el de *quod omnes tangit, ab omnibus approbetur* (lo

(2) ARISTÓTELES, *Política*, libro I, capítulo XI, Alianza Editorial, Madrid, 1998, pág. 67.

(3) M. T. CICERÓN, *Sobre los deberes*, libro II, 72, Tecnos, Madrid, 1989, pág. 122.

(4) La preocupación del emperador por aumentar los ingresos fiscales dio lugar a una tendencia generalizada en los siglos posteriores hasta el final del imperio de aumentar los impuestos hasta la extenuación de las provincias. Véase E. GIBBON, *Historia de la decadencia y ruina del Imperio romano*, tomo I, Turner, Madrid, 1984, facsímil de la trad. de José MOR FUENTES publicada en Barcelona en 1842, pág. 397.

(5) Son las llamadas regalías —justicia, moneda, fonsadera y sus yantares, conforme a nuestro Ordenamiento de Alcalá de 1348.

(6) Por cierto, este autor deja entrever cómo, incluso en una sociedad regida por el ideal caballeresco, ni siquiera la guerra, como manifestación más pura de aquél, estaba al margen de consideraciones monetarias: «La carrera militar tenía su aspecto financiero, que era confesado con frecuencia muy sinceramente». J. HUIZINGA, *El otoño de la Edad Media*, Alianza Ensayo, Madrid, 2001, pág. 141.

que a todos atañe por todos ha de aprobarse) o el más específico del Derecho inglés *no taxation without representation*, dieron lugar a las Asambleas estamentales, embrión de los actuales Parlamentos (7).

Continúa en la que se ha venido, no sin fundamento, a denominar como era de las bancarrotas de mediados del siglo xvi (8), en la que se sucedieron suspensiones de pagos en España (1557, 1567 y 1597), Francia, Portugal y diversos Estados alemanes. Las causas, al margen de las derivadas de razones estacionales, fueron indudablemente la creciente actividad de unos Estados recién entrados en la historia de las formas políticas (9), y su solución es objeto de preocupación tanto para los arbitristas españoles en el siglo xvii (Celorigo, el de mayor talento de todos) (10) como para los mercantilistas franceses, con mayor fama pero no mejores resultados que aquéllos, tal y como demuestra la crisis del final del reinado de Luis XIV, cuya práctica política, haciendo caso omiso de sensatos consejos de alguno de los mejores teóricos del poder real en Francia (11), inspirará las críticas de FÉNELON en su *Telémaco* (12).

Más modernamente, el saneamiento de la Hacienda fue propugnado por los fisiócratas franceses, los reformadores ilustrados españoles de reinados como los de Fernando VI y Carlos III (13) y los

(7) Entre nosotros ha sido GARCÍA-PELAYO quien ha subrayado la creciente intervención estatal como una de las notas definidoras del paso de lo que él llama monarquía feudal a la monarquía estamental, y cita como primer antecedente la organización del reino siciliano por Federico II de Suabia. M. GARCÍA-PELAYO, *Del mito y de la razón en la historia del pensamiento político*, Editorial Revista de Occidente, Madrid, 1968, págs. 204 y ss.

(8) J. F. BERGIER, «Los hombres en la primera mitad del siglo xvi», en *Los inicios de la Edad Moderna*, Akal, Madrid, 1992, págs. 586 y ss.

(9) W. NAF, *La idea del Estado en la Edad Moderna*, Ediciones Nueva Época, Madrid, 1946, págs. 8 y ss.

(10) Sobre los problemas de la Hacienda española durante los siglos xvi y xvii pueden consultarse, entre otras, dos estupendas obras: J. H. ELLIOTT, *La España imperial*, Vicens-Vives, Barcelona, 1993 (especialmente págs. 212 y ss. —Carlos V—, 309 y ss. —Felipe II— y 355 y ss. —Felipe IV—), y *El Conde-Duque de Olivares*, Crítica, Barcelona, 1991, págs. 11 y ss. y 407 y ss.

(11) Son ilustrativas al efecto las consideraciones hechas por J. BODINO, *Los seis libros de la República*, libro VI, capítulo II, Tecnos, Madrid, 1992, págs. 274 y 275.

(12) En este sentido, véase H. DUCHIARDT, *La época del absolutismo*, Altaya, Barcelona, 1997, págs. 76 a 78.

(13) Los aspectos administrativos de los esfuerzos de los primeros miembros de la nueva dinastía por sanear la Hacienda pueden seguirse en J. A. ESCUDERO, *Curso de historia del Derecho*, Madrid, 1988, págs. 805 y ss. De su éxito da ejemplo la curiosidad histórica de que el naciente dólar de los revolucionarios norteamericanos se apoyó inicialmente en los juros reales españoles, mucho más fiables que los de la más que fatigada Hacienda francesa y que su valor tomó como referencia el del real de a ocho, según se estableció en la Ley Hamilton de 1792. Sin embargo, no faltan autores de peso que sostienen las dificultades para acabar totalmente con el déficit de las cuentas de la Corona, aunque reconocen lo reducido, en su caso, de éste. En este sentido, J. VICENS-VIVES, *Historia general de la Edad Moderna*, vol. II, Ed. Vicens-Vives, Barcelona, 1988, pág. 146. Resulta indiscutido, en todo caso, el abandono de esta política durante los poco edificantes estertores del Antiguo Régimen en España, y así se ha podido cuantificar en 1808 un desequilibrio no desdeñable, que la paralización del aparato administrativo durante la Guerra de la Inde-

pensadores de la escuela escocesa del siglo XVIII, entre ellos, cómo no, Adam SMITH. Como es de sobra sabido, el filósofo de Kirkcaldy reaccionó contra una práctica económica notablemente intervencionista cual era la de los Estados europeos del tiempo, donde, generalizados los principios mercantilistas, se restringían hasta casi asfixiarlas la libertad de comercio entre las naciones o la libre iniciativa económica, sustituyéndolas por acuerdos estatales casi siempre obtenidos al amparo de alguna victoria bélica (14) y por concesiones administrativas, arbitrariamente otorgadas. No faltaban, en fin, episodios de creación de empresas estatales —como es el bien conocido ejemplo de las fábricas reales constituidas tanto en Francia (15) como en España con resultados discretos— ni de elevación sistemática de los tributos (16). Frente a esta realidad, Adam SMITH propugna su conocida tesis de la mano invisible (17) que, a partir de las motivaciones egoístas de los individuos, permite, sin embargo, el progreso de los pueblos sin necesidad de la guía del Estado (18).

Pues bien, esta línea rectora, disciplinadamente mantenida en el

---

pendencia no hizo sino aumentar, obligando a las Cortes de Cádiz a adoptar severas medidas en una Instrucción de 1813. Véase, al respecto, M. ARTOLA, *La España de Fernando VII*, Espasa, Madrid, 1999, págs. 387 y

(14) Recuérdese al efecto la importancia de las cláusulas económicas del Tratado de Utrecht de 1713, por el que se dio fin a la Guerra de Sucesión española, en virtud del cual se amparaba en cierta medida el contrabando británico en la América española mediante la figura del llamado «navío de permiso», así como la trata de esclavos, conocida como derecho de «asiento de negros». A ellas debe añadirse, como ha destacado R. TAMAMES, *Introducción a la economía internacional*, Altaya, Madrid, 1994, pág. 15, la presencia británica constante desde este momento en las ferias de Portobelo, punto de paso de las mercancías del Perú a Europa.

(15) J. VICENS-VIVES, *Historia general moderna*, vol. I, Ed. Vicens-Vives, Barcelona, 1988, pág. 504.

(16) Sobre los fundamentos ideológicos de este absolutismo ilustrado, que en el ámbito económico extiende también sus alas a Inglaterra, puede verse W. NAF, *La idea del Estado en la Edad Moderna*, op. cit., págs. 114 y ss., donde se expone la teoría política de Federico II de Prusia, quizá el mejor representante de esta forma de Estado.

(17) A. SMITH, *La riqueza de las naciones*, libro IV, capítulo II, Alianza Editorial, Madrid, 1999, págs. 551 y ss.

(18) Desde la perspectiva de la práctica política, no puede olvidarse la importancia que estas doctrinas tuvieron en el nacimiento y desarrollo de los Estados Unidos, ya que la revolución americana prende en principio como reacción a algunas de las prácticas mercantilistas de la Inglaterra de Jorge III, en particular el pacto colonial, que impedía el libre comercio de las colonias y las obligaba a importar los productos de la metrópoli, y la aprobación de nuevos impuestos, como la *Stamp Act* de 1765, sin el consentimiento de los colonos. J. VICENS-VIVES, *Historia general de la Edad Moderna*, vol. II, op. cit., págs. 162 y ss. En el mismo sentido, la búsqueda de una adecuada financiación de los gastos de la Confederación creada en 1781 trajo como consecuencia un hecho tan notable como lo fue la posterior configuración de los Estados Unidos bajo la forma federal actual con el fin de permitir sufragar el déficit crónico de aquella. «Como los ingresos del erario son la máquina esencial que procura los medios para satisfacer las exigencias nacionales, *el poder de obtener dichos ingresos con toda amplitud debe ser necesariamente concomitante del de subvenir a las referidas exigencias*». A. HAMILTON, *El federalista*, XXXI, Fondo de Cultura Económica, México DF, 2000, pág. 124 (la cursiva es nuestra).

siglo XIX por los Estados liberales (19), va a ponerse en cuestión a lo largo del período de entreguerras por los economistas keynesianos. Éstos, a partir de las experiencias de la economía de guerra alemana bajo el ministerio de Rathenau, propusieron la adopción de políticas de déficit público para tiempos de crisis, de manera que la inversión pública contrarrestase la caída del gasto privado. Lo más novedoso de sus postulados no es, desde luego, la práctica del déficit, que, como hemos visto, es casi endémica en aquellos tiempos históricos en que se requiere un incremento de la actuación del poder público que, sin embargo, es difícil de traducir en nuevos ingresos. La verdadera aportación de KEYNES es la justificación teórica de la bondad del déficit como instrumento de política fiscal destinado a la creación de riqueza en tiempos de crisis

No es éste el lugar adecuado para referirse en detalle a cuestiones que entran más bien en el campo de la Hacienda pública. Simplemente, podemos resumir la esencia del pensamiento del economista británico en que el aumento de gasto público, siempre que no se financie con nuevos impuestos, induce un crecimiento de la economía mayor que el déficit generado, debido a que el incremento de renta generado se destinará a la inversión y no al simple consumo, ya que la propensión marginal a consumir es decreciente a mayor nivel de renta disponible (20). No es fácil exagerar la importancia de esta declaración en el contexto de un Estado que, apoyado en las nuevas construcciones teóricas del Estado social, se enfrentó a la tarea de erigir todo un bloque de técnicas de intervención económica, que iba a verse facilitada por la eliminación de las exigencias de rigor presupuestario, ahora bendecida por la nueva ortodoxia económica (21).

## 1.2. *Los límites constitucionales al déficit presupuestario*

Sin embargo, la evolución de los acontecimientos desde la crisis de 1973 ha venido a dar nueva vida a las críticas que los economistas

(19) Entre nosotros merece recordarse la cuidadosa regulación de la correlación ingresos-gastos establecida en las distintas Constituciones de cuño liberal (p. ej., arts. 338 y ss. de la CE de 1812, 72 y ss. CE 1837, 75 y ss. CE 1845, 100 y ss. CE 1869, 85 y ss. CE 1876, y 107 y ss. CE 1931, éstos con especial rotundidad pues, p. ej., el art. 113 prohíbe los créditos ampliables).

(20) Los conceptos de inversión, ahorro y, sobre todo, el capital de la propensión marginal a consumir se encuentran en J. M. KEYNES, *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, FCE, Bogotá, 1992, págs. 55 y ss.

(21) Respecto de los aspectos políticos de la aparición del Estado social es ya clásico, en España, M. GARCÍA-PELAYO, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Alianza Editorial, Madrid, 1995, especialmente págs. 13 y ss. Sobre el debate en torno al intervencionismo propio del Estado social de Derecho desde una perspectiva más jurídica, véase M. BASSOLS COMA, *Constitución y sistema económico*, Tecnos, Madrid, 1988.

más ligados a la escuela clásica han dirigido a estas teorías (22). Al margen de los efectos no deseados que las políticas de déficit presupuestario pueden presentar respecto de la inflación y los tipos de interés (23), la crítica fundamental descansa en la opinión de que las condiciones del proceso político de toma de decisiones en materia fiscal empujan inexorablemente a la generación de déficits excesivos. Entre los economistas defensores de esta concepción destacan autoridades como James M. BUCHANAN, el cual, partiendo de la premisa de que las instituciones democráticas facilitaban la aparición de déficit presupuestario e inflación en todos los momentos del ciclo económico (24), propuso el establecimiento de límites constitucionales a las potestades fiscales de las Cámaras legislativas y, más en general, la elaboración de una constitución fiscal que proporcionase el marco adecuado para la toma de decisiones públicas que preservasen mejor la libertad de los ciudadanos (25).

Estas propuestas, que aparecen también con diverso grado de intensidad en otros teóricos políticos como Anthony DE JASAY (26) y, cómo no, HAYEK (27), dieron lugar a un movimiento de reforma constitucional de intensidad notable en los Estados Unidos, con el fin de introducir una enmienda que sancionase la obligación de seguir una política de equilibrio presupuestario y colocase la política fiscal, al modo del monarca de CONSTANT, *au dessus de la mêlée politique*. Este movimiento ha pasado por diferentes etapas de clímax y

---

(22) El golpe más duro para el prestigio de las teorías de KEYNES fue el llamado fenómeno de la estantflación, es decir, estancamiento económico con inflación. De acuerdo con KEYNES, sólo en situaciones cercanas al pleno empleo una política expansionista podía dar lugar a un alza de precios —*op. cit.*, pág. 111—; sin embargo, es sabido que en dicha crisis la pérdida de puestos de trabajo estuvo acompañada de altas tasas de inflación.

(23) Véase al respecto R. A. MUSGRAVE, *Hacienda pública teórica y aplicada*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1983, págs. 921 y ss.

(24) La razón, a su entender, es que las ventajas del equilibrio presupuestario son difíciles de percibir por la opinión pública, dado que se muestran a largo plazo, mientras que los inconvenientes —en forma de nuevos impuestos o menores prestaciones públicas— son evidentes desde el primer momento. Consecuentemente, el Estado tenderá a evitar la adopción de unas medidas cuyo coste electoral resulta evidente a corto plazo. J. M. BUCHANAN, *Economía constitucional*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1993, págs. 192 y ss.

(25) J. M. BUCHANAN, *Economía constitucional*, *op. cit.*, pág. 179, entre otras. También, G. BRENNAN y J. M. BUCHANAN, *El poder fiscal*, Unión Editorial, Madrid, 1987, págs. 252 y ss., respecto del equilibrio presupuestario, si bien estos autores lo entienden como un primer paso hacia ulteriores limitaciones constitucionales del poder fiscal del Estado.

(26) A. DE JASAY, *El Estado. La lógica del poder político*, Alianza Universidad, Madrid, 1993. Este autor, desde una perspectiva más general, comparte con BUCHANAN el análisis del Estado como un contendiente más del juego político, que trata de afianzar su poder. Por ello, sólo con ciertos frenos, como son las constituciones fijas (págs. 219 y ss.), pueden ponerse frenos a la voracidad con que absorbe poderes sociales, entre ellos el económico (págs. 243 y ss.)

(27) Un estupendo estudio de la obra de HAYEK puede encontrarse en P. DE LA NUEZ, *La política de la libertad. Estudio del pensamiento político de F. A. Hayek*, Unión Editorial, Madrid, 1994. Respecto de las limitaciones constitucionales al poder financiero, pág. 249.

depresión desde su arranque en los inicios de la década de los ochenta, con la llegada al poder del Presidente Reagan (28). Más tarde, la victoria republicana en las elecciones legislativas de 1994 bajo la bandera del llamado «contrato por América» favoreció la resurrección de una iniciativa no olvidada por el *great old party* (29), que, sin embargo, no pudo salir adelante (30). Con todo, el fracaso en el ámbito federal, al menos hasta la fecha (31), no ha impedido que en diversos Estados se hayan acometido reformas constitucionales que, con mayor o menor detalle, recogen la obligación de las respectivas legislaturas de aprobar sus cuentas al menos en situación de equilibrio (32).

---

(28) En 1979, más de 30 legislaturas estatales habían instado al Congreso a incluir esta enmienda del equilibrio presupuestario en la Constitución federal. G. BRENNAN y J. M. BUCHANAN, *El poder fiscal*, op. cit., pág. 252. El objeto de la enmienda era que no se pudiesen aprobar presupuestos en situación de déficit más que con el voto favorable de los tres quintos de cada Cámara, y recibió notables elogios en M. FRIEDMAN, *Washington: Less Red Ink*, febrero de 1983. La votación tuvo lugar en 1982 y la enmienda no salió adelante por una diferencia de dos votos en el Senado, de manera que la estabilidad presupuestaria iba a ser, en el mejor de los casos, más una práctica política de la nueva Administración que una norma jurídica.

(29) Sobre los debates a favor y en contra de la enmienda a raíz del contrato por América, véase Ch. J. WHALEN, *Federal Budget Balance: Tonic or Toxin? Fiscal Irresponsibility: The Balanced Budget Amendment of «Contract with America»*, Working Paper, núm. 132, enero 1995, especialmente págs. 6 y ss.

(30) En 1995, la H.V.RES. 1, tras superar la tramitación en la Cámara de Representantes con una mayoría de 300/132, no fue aprobada en el Senado a falta de dos votos (65/35) para los dos tercios exigidos. En 1997, la S.V.RES. 1 consiguió un respaldo algo mayor por parte de los senadores (66/34), aun así insuficiente para su remisión a la Cámara de Representantes.

(31) Actualmente se encuentran en tramitación en la Cámara de Representantes dos propuestas de enmienda constitucional de términos similares a los citados (107<sup>th</sup> Congress, 1<sup>st</sup> Session, H.J.RES. 8, de 31 de enero de 2001, y H.V.RES. 86, de 11 de abril de 2002).

(32) Entre ellos podemos citar *ad probationem* ejemplos como el de Illinois, cuya Constitución de 15 de diciembre de 1970 establece, en el artículo 2 de su Título VII (Hacienda), que los gastos previstos tanto en el proyecto de presupuestos elaborado por el Gobernador como en su aprobación definitiva por la Asamblea General no excederán de los fondos que se estimen disponibles para el ejercicio entrante —«*shall not exceed funds estimated to be available for the fiscal year as shown in the budget*», art. 2, apartados a) y b)—. Más radical es la Constitución del Estado de California, que establece en el artículo 12 de su Título IV que «*If recommended expenditures exceed estimated revenues, the Governor shall recommend the sources from which the additional revenues should be provided*», y dedica un Título completo, el XIII B, a regular los límites de gasto del sector público, que no podrán exceder, salvo excepciones tasadas, del límite de gasto del ejercicio anterior modificado en razón de la alteración del coste de la vida y de la población (art. 1). Además, el superávit que se haya podido generar deberá dedicarse en un 50% a engrasar un fondo de reserva y en su otra mitad se devolverá a los ciudadanos en forma de bajada de impuestos (art. 1.5).

## 2. LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA (UEM) Y SUS EXIGENCIAS DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

### 2.1. *Los compromisos comunitarios de equilibrio presupuestario*

El ejemplo norteamericano va a cundir en Europa con ocasión del proceso de creación de una moneda única para los Estados miembros de la Unión Europea, que constituye el origen más evidente de las políticas de equilibrio presupuestario que se han adoptado en los últimos años en todos estos Estados, y en particular en España, donde la VI Legislatura ha supuesto un auténtico salto cualitativo en la reducción de un déficit que parecía ser un mal endémico de las arcas públicas desde la recuperación de la democracia.

En efecto, el proceso, diseñado por el Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, y culminado, salvo a los meros efectos de la circulación de billetes y monedas que ha llenado las conversaciones del inicio de 2002, con el Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo de 3 de mayo de 1998, ha supuesto la adopción por todos los miembros de la moneda única de una serie de importantes compromisos de estabilidad económica. Éstos, en lo relativo al equilibrio presupuestario, se concretaron en la previsión del artículo 104.C (hoy art. 104) del Tratado de la Comunidad Europea (TCE) de que «los Estados miembros evitarán déficits públicos excesivos». Dicha previsión se concretaba en un Protocolo anexo que cuantificó la situación anterior en un déficit superior al 3% del PIB a precios de mercado, así como en un procedimiento aplicable a cada Estado en caso de incurrir en dicha situación y que impediría de producirse, en el momento de examinar los países aptos para ingresar en el Euro, la superación de tal examen.

La regulación inicial se ha reforzado posteriormente con dos pactos a los que alude la Exposición de Motivos de la Ley 18/2001: el Pacto de estabilidad y crecimiento, firmado en Amsterdam el 17 de junio de 1997, y las Recomendaciones del Consejo Europeo de Santa María de Feira de junio de 2000.

El Pacto de estabilidad y crecimiento tiene como finalidad garantizar el cumplimiento del equilibrio financiero del Tratado de Maastricht al comprometerse los Estados firmantes a respetar el objetivo presupuestario de posiciones cercanas al equilibrio o de superávit, de manera que incluso en épocas de recesión pudiera asegurarse un déficit inferior al 3% del PIB de cada Estado. Este Pacto, que incorpora cautelas como la potestad de la Comisión de iniciar el llamado mecanismo de alerta temprana en el caso de que un Estado se acer-



que a posiciones que comprometan el cumplimiento del objetivo de estabilidad, dando al Consejo la última palabra, se desarrolla en dos Reglamentos del Consejo, de 7 de julio de 1997, cuya relevancia principal radica precisamente en su naturaleza jurídica reglamentaria, que entendida en términos de Derecho comunitario implica, de acuerdo con el artículo 249 TCE, que tienen alcance general y son obligatorios en todos sus elementos y directamente aplicables en cada Estado miembro.

El primero de ellos (33) regula la figura de los Programas de estabilidad, que deben presentarse de manera regular por los Estados miembros de la UEM al Consejo y a la Comisión. En los Programas de estabilidad cada Estado ha de suministrar información sobre su objetivo de estabilidad presupuestaria, las variables económicas que sean relevantes para alcanzarlo, las medidas fiscales y económicas en general que se hayan adoptado o piensen adoptarse para alcanzar el objetivo de estabilidad, y un análisis de las incidencias previsibles de los cambios en los indicadores económicos en la política de estabilidad. El Consejo, a partir de los informes emitidos por la Comisión y el Comité Monetario del artículo 109.C del TCE (actual art. 114 TCE), manifiesta su valoración de cada Programa y, en su caso, propone los ajustes que estime oportunos a través de una Recomendación. Para los Estados que no hayan adoptado la moneda única se establecen también mecanismos de vigilancia en forma de Programas de convergencia.

El segundo (34) Reglamento establece (art. 2) que sólo podrán admitirse desviaciones del objetivo de déficit de manera excepcional y temporal, esto es, siempre que cumplan alguno de estos requisitos: que se deban a un acontecimiento inusual, al margen del control del Estado afectado y con un impacto decisivo en la situación financiera de dicho Estado, o bien que resulten de una recesión económica severa. Esta última situación podrá entenderse aplicable, en todo caso, si se produce un decrecimiento económico de al menos un 2% del PIB. En los casos en que no se alcance dicha cifra, y siempre que la reducción del PIB no sea inferior al 0,75%, decidirá el Consejo.

En el supuesto de que la situación de déficit no pueda calificarse de excepcional, se aplicará un sistema de sanciones que se inicia con la obligación de depositar ante la Comisión una cantidad fija del 0,2% del PIB del Estado afectado y otra variable en función de la desviación entre el déficit real y el máximo del 3% previsto como tope gene-

---

(33) Reglamento núm. 1466/1997, de 7 de julio, de refuerzo de la vigilancia de los resultados presupuestarios y vigilancia y coordinación de las políticas económicas.

(34) Reglamento núm. 1467/1997, de 7 de julio, de agilización y clarificación de la aplicación del procedimiento para un déficit excesivo.

ral, hasta un máximo del 0,5% del PIB del Estado sancionado. Si la situación de déficit excesivo se prolonga por un plazo de más de dos años, el depósito, al margen de incrementarse anualmente en la forma descrita, se transformará en una multa no reembolsable (35).

## 2.2. *Los instrumentos adoptados en el Derecho comparado para cumplir tales compromisos*

Estas prescripciones han introducido en el Derecho europeo prácticas tendentes a asegurar una programación plurianual de la política, económica en general y presupuestaria en particular, con el fin de garantizar el cumplimiento del compromiso de estabilidad (36). No obstante, tales prácticas difieren notablemente entre los distintos Estados, de modo que pueden distinguirse dos grandes grupos: uno, mayoritario, en el que los mecanismos aprobados se reducen a meros planes programáticos (es el caso de Italia, Francia y Gran Bretaña), y otro en el que existen garantías constitucionales para el control del equilibrio presupuestario.

Comenzando por aquéllos, podemos aludir en primer término a Italia. En este país, una Ley de 1978 (37) dispone que antes del 30 de junio de cada año el Gobierno debe presentar al Parlamento el Documento de Programación Económico-Financiera (DPEF). Este instrumento define el empleo de los recursos públicos (y dentro de éste la fijación de la relación entre ingresos y gastos del sector público y, en su caso, el recurso a la Deuda Pública) para el período comprendido en el llamado Presupuesto Plurianual, documento incluido anualmente como artículo anexo a la Ley de Presupuestos y que cubre un período no inferior a tres años (art. 4). Su eficacia, debe insistirse, es básicamente programática, como se deduce de su renovación anual, y como viene a reconocer la última reforma de la Ley de 1978 (38), al estable-

(35) Por su parte, las recomendaciones del Consejo Europeo de Santa María de Feira de junio de 2000, si bien no se han plasmado en Reglamentos, son de notable ambición política, toda vez que en sus Orientaciones generales de política económica se insta a los Estados miembros de la UEM a continuar el saneamiento de las cuentas públicas más allá del nivel mínimo para cumplir los requisitos del Pacto de estabilidad y crecimiento con el fin de generar un margen de maniobra adicional para la estabilización, al margen de las contingencias del ciclo económico; protegerse de una evolución presupuestaria imprevista, acelerar la reducción de la deuda y prepararse para los desafíos presupuestarios del envejecimiento de la población.

(36) Sobre la estabilidad presupuestaria y su conexión con la política macroeconómica de la UE, véase J. VELARDE FUERTES, *Visión de conjunto de las implicaciones para España de los grandes retos europeos*, «Revista de Estudios Económicos», núm. 3, 2001, págs. 32 y ss.

(37) Ley de 5 de agosto de 1978, núm. 468, reformada por Ley de 3 de abril de 1997, núm. 94 (art. 3).

(38) Realizada por Ley de 25 de junio de 1999, núm. 208, que añade un último párrafo al artículo 3 citado en la nota anterior.

cer que con ocasión de la presentación del Programa de estabilidad a la Unión Europea se remita una nota informativa a las Cámaras en que se dé cuenta de los desvíos presupuestarios producidos desde la aprobación del anterior DPEF. En último término, es el principio de anualidad presupuestaria contenido en el artículo 81 de la Constitución italiana de 1947 la razón fundamental que explica esta eficacia meramente política de los documentos plurianuales de programación.

Otro tanto ocurre en Francia, a pesar de que ni el artículo 34 ni el 47 de su Constitución de 1958 recogen el principio de anualidad presupuestaria, lo que, en principio, podría haber facilitado la fijación de compromisos a medio o largo plazo. Dejando a un lado la figura de las leyes de programación, que ciertamente podrían tener una incidencia indirecta en la materia, en 1994 se aprobó una Ley tendente a asegurar los compromisos asumidos en Maastricht (39). Esta norma establece como primera fase de la elaboración de la Ley de Presupuestos la redacción de un documento de programación estratégica, que ha de contener una relación escueta de las previsiones principales de gasto por programas de los siguientes cinco años. A continuación, y a partir de estas previsiones, se elaboran dos documentos: el Programa plurianual de las finanzas públicas, que se notifica a las instituciones comunitarias, y la Nota de programación estratégica del director del presupuesto, acompañada de los informes temáticos y los documentos que la detallen. De esta regulación se infiere la naturaleza simplemente indicativa de estas medidas puesto que, al igual que en el caso italiano, es la Ley de Presupuestos la que debe concretar y dar fuerza jurídica (especialmente a la hora de autorizar el gasto correspondiente) a las previsiones del Programa.

Por último, también Gran Bretaña sigue un sistema similar. Tras el ensayo de 1993 a 1997 del llamado Presupuesto unificado (40), este último año se retornó a una tramitación más tradicional, consistente en la explicación por el *Canciller del Exchequer* ante el Pleno de la Cámara de las líneas generales de los presupuestos, votación por éste de las llamadas *ways and means resolutions* que autorizan de forma provisional al cobro de impuestos, debate de los capítulos concretos en un *select committee* y votación final en Pleno, para los ingresos. Para las autorizaciones de gastos, el Parlamento debe votar las propuestas que le presenta el Gabinete —*supply estimates*—, sin

---

(39) Ley 94-66, de 24 de enero, de orientación quinquenal relativa a la dirección de las finanzas públicas.

(40) Además de suponer una plena correlación entre ingresos y gastos, toda vez que debían autorizarse conjuntamente tanto la exacción de impuestos como la utilización de fondos públicos, incorporaba en su fase de tramitación una exposición por parte del *Canciller del Exchequer* de los planes de gasto para los tres siguientes ejercicios.

poder aumentar su cuantía, y posteriormente aprueba la *consolidated fund*, una ley que autoriza al Banco de Inglaterra a poner a disposición del Tesoro las cantidades acordadas. A esta fórmula, sin embargo, se incorporan algunas novedades. De ellas destacan lo que puede traducirse como Informe pre-presupuestario, publicado cada otoño, y, sobre todo, el Examen global de gastos, elaborado en verano con una extensión que abarca los siguientes ejercicios hasta el final de la legislatura. Este Examen global, regulado por la *Finance Act* de 1998 y el *Code for Fiscal Stability*, aprobado en 1999 por la Cámara de los Comunes, establece un marco de gasto definido, de una parte, por los límites de gasto autorizados para cada Departamento ministerial y, de otra, por el gasto de gestión anual, que comprende aquellos elementos de gasto que no pueden razonablemente ser sometidos a límites plurianuales por su carácter extraordinario (41).

Frente a este grupo de Estados, otros han optado por medidas más firmes en el control del déficit público. A partir del ejemplo suministrado por algunos Estados norteamericanos, que, como se ha apuntado, han llegado a asumir en sus Constituciones el objetivo de equilibrio presupuestario, algunos países han incluido en sus leyes fundamentales mecanismos que pueden vincular a la Ley de Presupuestos a un objetivo presupuestario de equilibrio, previamente adoptado.

Es el caso de Alemania, donde no sólo se prevé que el presupuesto pueda cubrir más de un ejercicio anual (art. 110.2 de la Ley Fundamental de Bonn —LFB—, de 1949), siempre que así lo disponga expresamente su ley de aprobación, sino que, además, la elaboración concreta del presupuesto queda vinculada a los objetivos de equilibrio económico en la dirección presupuestaria (art. 109.2 LFB) y al equilibrio de ingresos y gastos en la elaboración concreta del presupuesto (art. 110.1 LFB), tanto para la Federación como para los distintos *länder*. Para garantizar este principio se limita la autonomía financiera de los *länder* al permitir (art. 109.3 LFB) que la legislación federal, con el consentimiento del *Bundesrat* como Cámara de representación territorial, fije los principios aplicables a la Federación y a los Estados federados en todas las materias relativas al Derecho presupuestario, a la dirección presupuestaria que refleje la situación económica y a la planificación financiera plurianual. Más aún, el artículo 109.4 LFB, por el mismo procedimiento, admite que la ley regule medidas adicionales, tales como autorizar cantidades máximas, períodos y plazos para los préstamos lanzados por las autoridades

---

(41) Sobre la tramitación del Presupuesto en el Reino Unido, véase P. SILK y R. WALTERS, *How Parliament Works*, Longman, Londres, 1998, págs. 159 y ss.

locales o autoridades conjuntas, y obligar a la Federación y a los Estados federados a mantener depósitos libres de interés en el Banco Federal Alemán (son las llamadas reservas no cíclicas). Resulta evidente que, a través de estas disposiciones, el constituyente faculta al legislador federal para seguir una política de equilibrio económico y financiero que no esté sometida al albur de la mayoría necesaria para aprobar los siguientes presupuestos y de cumplimiento obligado para las Administraciones territoriales.

Por último, también en Portugal, a través de los planes de programación económica (arts. 91 y ss. de la Constitución de 1976-82), que elabora el Gobierno y aprueba la Asamblea Nacional, y que han de quedar recogidos en cada Ley de Presupuestos (arts. 92 y 108.2 CPo de 1976-82), puede fijarse un objetivo de estabilidad presupuestaria jurídicamente vinculante.

En España, no existe precepto constitucional alguno que establezca la obligación del Gobierno o las Cámaras parlamentarias de aprobar y liquidar los presupuestos en situación de equilibrio. Es más, puede citarse como doctrina dominante, aunque progresivamente revisada, cuando no abandonada, la de que la Constitución de 1978 no sanciona orden económico alguno. La tesis procede de GARCÍA-PELAYO (42) y fue ratificada tempranamente por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 37/1981 (43). Sin embargo, pronto se fue admitiendo la existencia de algunas normas que configuran lo que se ha denominado como constitución económica (44). Entre ellas se suelen citar derechos como la propiedad privada y la herencia (art. 33), la libertad de elección de profesión y oficio (art. 35), la libertad de empresa y la economía de mercado basada en la defensa de la competencia, matizados por la función social de la propiedad (art. 33.2), la iniciativa pública (art. 128) y la planificación (art. 131). Todas estas referencias dibujan un modelo que se viene calificando como de economía social de mercado, sobre el cual el Tribunal Constitucional puede calificar ciertas actuaciones de los poderes públicos (45).

Dentro de estas referencias podría intentar deducirse la obligato-

(42) M. GARCÍA-PELAYO, «Consideraciones sobre las cláusulas económicas de la Constitución», en *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Libros Pórtico, Zaragoza, 1979, págs. 27 y ss.

(43) STC 37/1981, de 16 de noviembre, que recoge casi literalmente la afirmación de que la Constitución no ampara orden económico alguno, debida al entonces presidente del Tribunal.

(44) Expresión ya utilizada en STC 1/1982, de 28 de febrero.

(45) La opción por la economía social de mercado, frente a la de economía mixta, sostenida en algún momento inmediatamente posterior a la entrada en vigor de la Constitución, ha sido defendida por G. ARIÑO ORTIZ, *Economía y Estado. Crisis y reforma del sector público*, Marcial Pons, Madrid, 1993, págs. 101 y ss. Sostiene este autor que los límites a los derechos antes citados son excepciones, que deben interpretarse restrictivamente, a la regla general a favor de las instituciones del mercado.

riedad del equilibrio presupuestario del artículo 40, que obliga a los poderes públicos a actuar «en el marco de una política de estabilidad orientada al pleno empleo». No obstante, la calculada ambigüedad de este artículo impide, a mi entender, extraer mayores conclusiones en una materia de tal transcendencia para la función de dirección política como es el poder presupuestario (46). El único efecto en todo caso atribuible a esta norma es el de permitir, todo lo más impulsar, las políticas de estabilidad, pero no el de imponerlas al legislador (47), efecto que también se ha deducido del principio de eficiencia y economía del artículo 31.2 CE y de las limitaciones a las facultades de enmienda de las Cortes del artículo 134.6 CE (48), así como del principio de eficacia respecto a la actuación administrativa previsto en el artículo 103.1 CE (49).

Más adelante veremos que, con las leyes de estabilidad presupuestaria, España se ha situado en una posición intermedia entre ambas alternativas, puesto que si bien el objetivo plurianual de estabilidad presupuestaria, que constituye el eje del sistema, puede ser ignorado por la Ley de Presupuestos Generales del Estado, en cambio, va a ser un límite efectivo para las Administraciones territoriales, tanto autonómica como local, cuyos presupuestos deberán atenerse a lo dispuesto en el aludido objetivo plurianual de estabilidad.

### 3. LAS LEYES DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA: ASPECTOS FORMALES

Antes de abordar el contenido de las leyes de estabilidad, es necesario detenerse en algunas consideraciones previas de relevancia notoria a results de lo alegado durante la tramitación parlamentaria y

---

(46) En el mismo sentido. J. GARCÍA AÑOVEROS, «El presupuesto y el gasto público en la Constitución», en *El sistema económico en la Constitución española*, vol. II, Ministerio de Justicia, Madrid, 1994, págs. 1646 y ss.

(47) Una conclusión similar puede deducirse de la STC 24/2002, de 31 de enero, la cual dice que la estabilidad económica es un «objetivo macroeconómico auspiciado por el artículo 40.1» a cuya consecución «indiscutiblemente puede contribuir la gradual recuperación del equilibrio presupuestario» (FJ 5).

(48) Así lo han defendido L. AGUIAR DE LUQUE y G. ROSADO IGLESIAS, *La estabilidad presupuestaria y su eventual proyección en el Estado de las Autonomías*, «Cuadernos de Derecho Público», núm. 12, enero-abril 2001, pág. 22. Respecto del artículo 134.6 CE, GARCÍA AÑOVEROS ha señalado, en cambio, que lo que se impide no es todo déficit, sino que al Gobierno le «cuelen un déficit» no querido. J. GARCÍA AÑOVEROS, «El presupuesto y el gasto público en la Constitución», en *El sistema económico en la Constitución española*, vol. II, Ministerio de Justicia, Secretaría General Técnica, Centro de Publicaciones, 1994, pág. 1649.

(49) Véase F. URÍA FERNÁNDEZ, *Una reflexión acerca de la constitucionalidad de las Leyes de Estabilidad Presupuestaria*, «Cuadernos de Derecho Público», núm. 12, enero-abril 2001, págs. 120 y 121. Este autor recoge referencias a todos los preceptos constitucionales aludidos, aunque reconoce también que nuestra norma fundamental no impone una política de estabilidad.

del futuro pronunciamiento a que está llamado el Tribunal Constitucional sobre su compatibilidad con la Ley Fundamental. En este caso el envoltorio no es mero adorno hueco, sino que cuenta con sustantividad propia que reclama una atención específica. No debe olvidarse al efecto la importancia que la forma reviste en el Estado de Derecho, no sólo como método para asegurar una cierta racionalidad en la toma de decisiones públicas, sino también como medio para legitimarlas (50). Desde esta perspectiva, debemos defender tres postulados básicos, a saber, que las leyes de estabilidad presupuestaria, y más concretamente la Ley Orgánica 5/2001, no regulan materia propia de ley de armonización; que son un bloque normativo inacabado, y que la opción utilizada (dos leyes reguladoras, una ley ordinaria general y otra orgánica como complemento de la anterior para las materias que afectan a las Comunidades Autónomas) constituye la vía adecuada para cubrir las exigencias formales que impone la Constitución, manteniendo a la vez un esquema unitario.

### 3.1. *La LO 5/2001 no regula materias reservadas a ley de armonización*

Vamos por partes. La posibilidad de que las leyes de estabilidad presupuestaria estuviesen regulando materias que exigen el revestimiento jurídico de una ley de armonización ha sido planteada con una cierta insistencia por algunos Grupos a lo largo de toda su tramitación parlamentaria, como causa de inconstitucionalidad de la normativa que estamos examinando (51), no sólo como recurso retórico, sino también en algún caso con plena conciencia de los efectos a que daría lugar el haber omitido el trámite establecido por la Constitución.

Con pocos precedentes históricos y en Derecho comparado (52),

---

(50) Sin aceptar plenamente su concepción, podríamos llamarla neocorporativista, de la sociedad, sí puede destacarse en este sentido la virtud legitimadora que atribuyen a la ley (como acto a través del cual los sujetos en los que reside la soberanía participan en el proceso de integración política, en el marco del cual se coordinan los diferentes intereses particulares) autores como Zagrebelsky. Véase G. ZAGREBELSKY, *Manuale di Diritto costituzionale. I. Il sistema delle fonti del diritto*, Utet, Turín, 1988, pág. 154.

(51) Concretamente fue el Sr. Llamazares Trigo quien hizo más hincapié en la cuestión, especialmente en el debate de totalidad, durante el cual afirmó: «Venía usted con una sola ley y ha terminado con dos: una ley de estabilidad y una complementaria. ¿Ha sido una casualidad? No, señoría. Lo que ha ocurrido es que usted remitió al Consejo de Estado una ley a todas luces inaceptable, y éste corrigió al Gobierno diciéndole que tenía que hacer dos leyes si quería evitar una Ley de Armonización de las Comunidades Autónomas». «Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados», Pleno y Diputación Permanente, VII Legislatura, núm. 66, pág. 3243.

(52) Escasez no significa ausencia total: precedente a las actuales leyes de armoniza-

las leyes de armonización son una previsión constitucional de escasa fortuna en España a raíz de la declaración de inconstitucionalidad de la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA) por parte de la STC 76/1983, de 5 de agosto, un golpe en la línea de flotación de una regulación que aspiraba a dar forma jurídica a los Pactos autonómicos de 31 de julio de 1981. Los exiguos restos que se salvaron al naufragio sobreviven hoy en forma de Ley del Proceso Autonómico, de 14 de octubre de 1983. A pesar de ello, el texto constitucional en su artículo 150.3 (53) es claro, está dotado de una vigencia indiscutida y, en según qué circunstancias, el recurso a una ley de armonización no sólo sería posible, sino deseable. Los Reglamentos parlamentarios desarrollan este precepto en sus artículos 168 y 141 y 142, respectivamente, adelantando el pronunciamiento de ambas Cámaras por mayoría absoluta a un momento previo al procedimiento legislativo ordinario, con la cautela, en el Congreso, de que las enmiendas ulteriores deben ser coherentes con la aprobación inicial otorgada por la Cámara.

Con carácter previo a la cuestión fundamental que nos ocupa, es decir, si las leyes de estabilidad debieran haberse aprobado como leyes de armonización, es preciso aclarar la naturaleza de éstas, así como algunos de sus caracteres esenciales. Respecto de la primera cuestión, la discusión que puede plantearse se refiere al problema de si las leyes de armonización son leyes especiales con un procedimiento específico previsto por la Constitución y un ámbito material reservado, al modo de las leyes orgánicas, o bien son leyes ordinarias que previamente han de ser autorizadas por las Cortes Generales.

Nada puede inferirse del texto constitucional transcrito. Tampoco los Reglamentos parlamentarios son concluyentes, ya que su interpretación ofrece resultados contradictorios: así, el artículo 168 del RCD se incluye en el capítulo cuarto («De los actos del Congreso en relación con las Comunidades Autónomas») del Título VII («Del otorgamiento de autorizaciones y otros actos del Congreso con eficacia jurídica directa»), al margen de los preceptos dedicados al procedimiento legislativo. En consecuencia, parece que se produce una división de las leyes de armonización en dos momentos, uno en el que el Congreso aprecia la necesidad de dictar la norma y otro en el

---

ción (aunque de forma un tanto híbrida con las leyes de bases) es el artículo 19 de la CE de 1931. En el Derecho comparado, no faltan soluciones similares en el artículo 117 de la Constitución italiana de 1947 y en el artículo 72.2 de la Ley Fundamental de Bonn de 1949.

(53) Su tenor literal es el siguiente: «El Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general. Corresponde a las Cortes Generales, por mayoría absoluta de cada Cámara, la apreciación de esta necesidad».



que la tramita. La posición de los artículos 141 y 142 del RS es justamente la contraria: ambos artículos conforman la sección 5.<sup>a</sup> («De las leyes de armonización de las disposiciones de las Comunidades Autónomas») del capítulo segundo («De los procedimientos legislativos especiales») del Título IV («Del procedimiento legislativo»), de modo que la norma reguladora de la Cámara Alta entiende que estamos ante un procedimiento legislativo especial por razón de la materia.

La respuesta no es fácil, pero, en mi opinión, estamos ante un procedimiento legislativo especial que da lugar a un tipo específico de ley, distinto a la ley ordinaria (54). A pesar de las objeciones que pueden oponerse a la expansión injustificada de los tipos específicos de ley, en el Derecho público nacido de la Constitución de 1978 la noción clásica de ley se ha debilitado, como es bien sabido, no sólo por la fuerza normativa de la Constitución, sino también por la aparición de otras fuentes de rango legal, como las leyes orgánicas y las de las Comunidades Autónomas, que se relacionan con la ley ordinaria a través del principio de competencia (55).

Una de ellas es la ley de armonización, un tipo específico de ley que tiene establecido por la CE tanto su ámbito material (el establecimiento de los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas cuando así lo exija el interés general) como su procedimiento de elaboración, la apreciación por las Cortes, por mayoría absoluta de cada Cámara, de la necesidad armonizadora. Son dos los argumentos principales para defender esta respuesta.

En primer lugar, el ámbito material específico: al igual que lo dispuesto en el artículo 81.1 CE respecto de las leyes orgánicas, luego confirmado por la jurisprudencia constitucional (56), existe una reserva material de ley de armonización, de modo que ni ésta puede regular materias al margen de la misma ni es posible armonizar prescendien-

---

(54) En contra, I. DE OTTO, *Derecho constitucional. Sistema de fuentes*, Ariel Derecho, Barcelona, 1995, pág. 273, donde, aunque afirma que las leyes de armonización son «un específico tipo de leyes muy parecido a las reforzadas», sostiene categóricamente que son leyes «ordinarias, porque, al menos según la interpretación que han hecho los reglamentos parlamentarios, el pronunciamiento por mayoría absoluta no se produce para la ley en cuanto a tal, sino en una fase previa». También, J. L. VILLAR PALASÍ y E. SUNÉ LLINAS, «Artículo 150: leyes marco, leyes orgánicas de transferencia o delegación y leyes de armonización», en *Comentarios a la Constitución española de 1978*, tomo XI, Edersa, Madrid, 1999, pág. 345.

(55) Sobre las consecuencias en orden a la posible reintroducción en nuestra doctrina de un concepto material de ley, véase la ya clásica conferencia de F. RUBIO-LLORENTE, «Rango de ley, fuerza de ley, valor de ley», así como su artículo «El principio de legalidad», ambos en *La forma del poder (estudios sobre la Constitución)*, CEC, Madrid, 1993, págs. 319 y ss. y 333 y ss., respectivamente.

(56) SSTC 5/1981, de 13 de enero, y 76/1983, ya citada, entre otras.

do de los trámites constitucionalmente establecidos (57). Lo uno, porque la regla general del principio democrático exige mayoría simple para la adopción de actos por las Cámaras parlamentarias (58). Lo otro, porque el procedimiento agravado constituye una garantía para las Comunidades Autónomas, cuyas competencias ordinarias se van a ver afectadas restrictivamente por la ley de armonización. Más adelante volveré sobre los estrictos límites de esta reserva material de ley de armonización.

El segundo argumento se refiere al procedimiento establecido por el artículo 150.3 CE para la aprobación de una ley de armonización. Como se ha apuntado anteriormente, el artículo 168 RCD entiende que la fase de apreciación de la necesidad de armonizar es previa y distinta al procedimiento legislativo necesario para la tramitación parlamentaria de la iniciativa armonizadora. No hay mayor problema en situar la votación por mayoría absoluta al inicio del procedimiento, aunque la Constitución no lo impone así. Lo que sí es discutible es considerar esta votación como una autorización previa de las Cámaras. Podría quizá admitirse esta naturaleza de acto de autorización si sólo el Gobierno pudiese tomar la iniciativa a este respecto. Sin embargo, ambos Reglamentos admiten proposiciones parlamentarias de leyes de armonización, que podrán presentarse por dos Grupos parlamentarios o la quinta parte de los diputados, en el Congreso, y por la Comisión General de las Comunidades Autónomas o veinticinco senadores, en la Cámara Alta. No resulta demasiado razonable defender la idea de una autorización de las Cámaras a sí mismas para legislar, sino que más bien estamos ante una votación de mayoría reforzada sobre las grandes líneas de la iniciativa armonizadora, un debate de totalidad de especial relevancia, que se rige por normas específicas (59).

La conclusión defendida no es meramente académica. La consideración de las leyes de armonización como una fuente normativa específica facilita, en primer lugar, la eventual declaración de incons-

---

(57) Se refiere también a este ámbito material reservado a ley de armonización F. RUBIO-LLORENTE, «Rango de ley, fuerza de ley, valor de ley», *op. cit.*, pág. 320.

(58) En este sentido, recuérdese lo dispuesto con carácter general en el artículo 79.2 CE para las votaciones en el Congreso y Senado.

(59) Aunque la STC 76/1983 no se pronuncia al respecto, la STC 227/1988, de 29 de noviembre, parte, si bien como pronunciamiento *obiter dicta*, de una concepción de la ley de armonización en completa sintonía con la posición aquí defendida. Véanse, si no, algunas expresiones incluidas en su FJ 1: «... es evidente que la Ley de Aguas de 2 de agosto de 1985 no se propone formalmente como una ley de armonización, por lo que no se alcanza a comprender la razón en virtud de la cual *habría de haberse tramitado por el procedimiento especial previsto en el artículo 150.3 de la CE*»; «... lo que procede ahora es examinar si los preceptos de la Ley de Aguas, *tal y como ha sido aprobada, es decir, como ley ordinaria*, infringen o no las exigencias constitucionales, tanto de orden sustantivo y competencial como de forma y rango...». La cursiva es nuestra.

titucionalidad de la ley armonizadora que no hubiese pasado por el pronunciamiento de principio por mayoría absoluta de cada Cámara. En efecto, si estuviésemos hablando de un acto de mera autorización, separado del procedimiento legislativo, su omisión no tendría efectos invalidantes para la ley y se ventilaría, en todo caso, por cauces como el conflicto de atribuciones entre órganos constitucionales previsto en los artículos 73 a 75 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC) 2/1979, de 3 de octubre. Sin embargo, entendido como acto del procedimiento legislativo, no cabe duda de que la infracción eventual de lo dispuesto en el artículo 150.3 CE daría lugar a la declaración de inconstitucionalidad de la ley afectada, ya que es un requisito constitucionalmente exigido y que afecta a la formación de la voluntad de ambas Cámaras, que exige una mayoría reforzada, condiciones éstas que se requieren por la jurisprudencia constitucional para la apreciación de los vicios del procedimiento (60).

Más aún. Durante la tramitación ulterior a la declaración de necesidad de armonización, la inserción de ésta en el seno del procedimiento legislativo despliega también sus efectos: así, apreciada la necesidad de armonización, y por razones de economía procedimental, no entiendo necesario presentar nuevamente el proyecto o proposición de ley, ni posibles las enmiendas de totalidad, como se deduce del artículo 168.3 RCD, que declara inadmisibles «las enmiendas que impliquen contradicción con el previo pronunciamiento de la Cámara».

Por último, la consideración de las leyes de armonización como leyes *sui generis* redundaría en el procedimiento necesario para su derogación. La separación entre autorización y tramitación parlamentaria y la consiguiente tipificación de la ley de armonización como ley ordinaria permitirían su derogación en virtud de otra ley ordinaria (61). Ésta es una consecuencia indeseable, puesto que la mayoría reforzada, además de garantía de la autonomía territorial, es, una vez apreciado el interés general que justifica la armonización, defensa de este mismo interés general cuya especial gravedad requiere su salvaguarda a través del mayor consenso que caracteriza a una mayoría absoluta que se exige, además, en las dos Cámaras. Ello hace conveniente la aplicación estricta del principio de competencia y la exigencia concomitante de una nueva ley de armonización para modificar o derogar la antes aprobada.

Por lo que se refiere a los caracteres esenciales de las leyes de armonización, al margen de su naturaleza, éstos se deducen de la repe-

(60) Recuérdense en este sentido las SSTC 108/1986, de 29 de julio, y 99/1987, de 11 de junio, relativas a la omisión de los antecedentes exigidos por el artículo 88 CE.

(61) Postura ésta defendida por J. L. VILLAR PALASI y E. SUÑE LLINAS, *op. cit.*, pág. 345.

tidamente citada STC 76/1983, a saber, su excepcionalidad y su contenido estrictamente limitado. Las leyes de armonización son un recurso excepcional en manos del Estado para modular los ordenamientos autonómicos (62) porque implican, según ya se ha apuntado, una restricción de las facultades de las Comunidades Autónomas (63). Por ello, la STC 76/1983 afirma categóricamente que no podrán dictarse leyes de armonización cuando el Estado cuente con otro título competencial que le habilite para legislar, salvo que éste no sea suficiente para abarcar todos los aspectos requeridos (64). Por otro lado, su contenido se limita a establecer los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas en materias propias de su competencia. No pueden, pues, agotar la materia regulada. Tampoco pueden armonizar Estatutos de Autonomía y han de referirse a materias de competencia autonómica, si bien no es necesario que lo sean de forma exclusiva, si la competencia estatal concurrente no basta para asegurar la armonización requerida (65).

De los perfiles anteriores se deduce fácilmente la respuesta a la pregunta que ha originado esta pequeña incursión en el siempre difícil terreno de las fuentes del Derecho: la materia regulada por la Ley Orgánica 5/2001 no está reservada a ley de armonización, y ello porque, como se verá más tarde, el Estado cuenta con competencias más que suficientes para imponer a las Comunidades Autónomas un objetivo de estabilidad presupuestaria (piénsese, por ejemplo, en la competencia exclusiva para determinar las bases y coordinar la planificación general de la actividad económica —art. 149.1.13 CE— o sobre Hacienda general y Deuda del Estado —art. 149.1.14—, complementada con el límite a la autonomía financiera autonómica que constituye la debida coordinación con la Hacienda estatal prevista en el art. 156 CE) sin tener que recurrir a armonización normativa alguna (66).

---

(62) Véanse E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho administrativo*, I, Civitas, Madrid, 1995, pág. 329, y J. PÉREZ ROYO, *Las fuentes del Derecho*, Tecnos, Madrid, 1988, pág. 221.

(63) En este sentido, E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ, *op. cit.*, pág. 329, y J. PÉREZ ROYO, *op. cit.*, pág. 219.

(64) STC 76/1983 (FJ 3). En sentido similar, STC de 25 de noviembre de 1986.

(65) STC 76/1983 (FJ 3.b).

(66) Ésta es la tesis defendida por el Tribunal Constitucional en STC 150/1990, de 4 de octubre (FJ 4). Desde una perspectiva diversa, también se ha negado que esta materia pueda regularse por medio de ley de armonización, pero ello porque se excluye la constitucionalidad de imponer límites estrictos a la política presupuestaria de las Comunidades Autónomas. En este sentido, L. AGUIAR DE LUQUE y G. ROSADO IGLESIAS, *La estabilidad presupuestaria y su eventual proyección en el Estado de las Autonomías*, *op. cit.*, pág. 53.

### 3.2. *Las leyes de estabilidad presupuestaria son el preludeo a una reforma normativa completa del Derecho del gasto público*

En segundo término, la iniciativa gubernamental se presenta a sí misma como obra provisional o, al menos, inacabada, a la espera de que una futura Ley General Presupuestaria dé nueva redacción que concrete plenamente, a lo largo de todo el ciclo presupuestario, los distintos mecanismos para evitar desviaciones en el objetivo de estabilidad. En efecto, la Exposición de Motivos dice expresamente (II, *in fine*) que «el proceso normativo de reformulación de los principios y procedimientos de política presupuestaria que se abre con la presente Ley deberá culminar, necesariamente, con la remisión a las Cortes Generales de un Proyecto de Ley General Presupuestaria que regule de manera integrada el ciclo presupuestario», y la disposición final primera establece que dicho proyecto habrá de ser enviado a las Cortes en el plazo de seis meses.

Es especialmente importante el significado político, que no el jurídico, de dicha disposición final, de modo que a ambos aspectos conviene hacer alguna referencia. Respecto al significado político, resulta sensata la idea de completar las leyes de estabilidad con una nueva Ley General Presupuestaria. El ambicioso objetivo del equilibrio y aun del superávit en las cuentas públicas requiere, desde luego, un nuevo planteamiento del procedimiento de gasto que, sin caer en rigideces que impidan una adecuada ejecución del presupuesto por el órgano gestor competente, introduzca nuevamente una idea de rigor y de control que, en buena medida, se puso en entredicho con el texto refundido de 1988. La plena recuperación para nuestro Derecho público de las oportunas competencias de fiscalización previa y del reparo suspensivo por parte de la Intervención General de la Administración del Estado, o la limitación de los mecanismos para flexibilizar los principios constitucionales del presupuesto de los artículos 63 y ss. (67), probablemente sean más eficaces que una simple previsión de sanciones para el supuesto de un incumplimiento del objetivo de estabilidad y, en cualquier caso, son un magnífico complemento de la decisión política ahora adoptada.

Este entusiasmo (bien que moderado) no se puede mantener respecto de la fórmula del mandato al Gobierno para que remita un

---

(67) En términos mucho más duros acerca de estos preceptos se expresa J. GARCÍA AÑOVEROS, «El presupuesto y el gasto público en la Constitución», *op. cit.*, pág. 1652, donde el autor sostiene, entre otros puntos, que «hay sobradas razones para dudar de la constitucionalidad de los artículos 67 a 69 de la vigente LGP» o que se han dañado seriamente los principios de unidad y universalidad presupuestaria.

proyecto de ley en un plazo determinado, en este caso además llamativamente breve, puesto que se reduce a seis meses. La legislación está salpicada de disposiciones de un contenido similar que no han llegado a cumplirse o lo han hecho con notable retraso (68). A nadie escapa que, dado que la presentación de un proyecto de ley ante el Congreso de los Diputados o el Senado es un típico acto de dirección política por parte del Gobierno (69), no es posible, a la vista del artículo 97 CE, exigirla por vía jurídica. Lógicamente, las cláusulas de este tenor tienen más de manifestación de una voluntad política que de otra cosa, y por ello no producen los efectos que, en rigor, debieran ser previsibles, esto es, la interposición por el Gobierno de un conflicto de atribuciones contra las dos Cámaras ante el Tribunal Constitucional. Sin embargo, se olvida que la ley, con toda la finalidad política que la inspire, es ante todo fuente de Derecho, de obligaciones jurídicas, y cualquier prescripción que en ella se contenga es eso, mandato obligatorio en tanto no sea contrario a la Constitución. Por ello entiendo preferibles otras vías como la aprobación de una proposición no de ley o, de manera aún más informal, una comunicación del Gobierno a la opinión pública manifestando sus propósitos reformadores. Con ello se mantiene el objetivo buscado y a la vez se respeta el sentido propio de la ley como expresión de la voluntad general, pacientemente destilado desde las primeras revoluciones liberales.

### 3.3. *La forma normativa de ley orgánica complementaria es la vía pertinente para cumplir las exigencias constitucionales*

Por último, y ésta es, obviamente, su característica más visible, no se ha aprobado una sola ley, sino dos, una con carácter de ley ordinaria, otra de ley orgánica. La razón esgrimida en la Exposición de Motivos es que la recién estrenada normativa, por incluir aspectos referidos a un nuevo sistema de cooperación financiera entre el Estado y las Comunidades Autónomas, afecta al ámbito material reserva-

---

(68) Entre los ejemplos más recientes podemos citar la disposición adicional segunda de la Ley 4/1999, de 13 de enero, que exige al Gobierno que en el plazo de dieciocho meses remita a las Cortes el proyecto o proyectos de ley necesarios para regular los procedimientos de impugnación, reclamación, conciliación, mediación y arbitraje sustitutivos de los recursos de alzada y de reposición. Asimismo, las disposiciones finales decimoctava a vigésima de la Ley de Enjuiciamiento Civil, 1/2000, de 7 de enero, que disponen plazos de entre seis meses y un año desde la entrada en vigor de la Ley para presentar los proyectos relativos a jurisdicción voluntaria, ley concursal y cooperación jurídica internacional.

(69) Hasta el punto que la Ley del Gobierno 50/1997, de 27 de noviembre, en su artículo 21, prohíbe al Gobierno en funciones «presentar proyectos de Ley al Congreso o, en su caso, al Senado».

do a ley orgánica. Es evidente que el ámbito material objeto de la Ley Orgánica 5/2001 excede de la enumeración directa contenida en el artículo 81.1 CE, por lo que, atendiendo a la remisión final de éste, es necesario buscar una referencia específica en el texto constitucional. El lugar más apropiado es el artículo 157.3 (70), que establece una reserva de ley orgánica para regular «el ejercicio de las competencias financieras enumeradas en el precedente apartado 1, las normas para resolver los conflictos que pudieran surgir y las posibles formas de colaboración financiera entre las Comunidades Autónomas y el Estado».

En rigor, una interpretación estricta del precepto transcrito no justificaría la necesidad de aprobar una ley orgánica complementaria para regular muchos de los aspectos del régimen de estabilidad presupuestaria relativos a las Comunidades Autónomas. Desde luego, no se afecta a prácticamente ninguno de los recursos financieros previstos en el artículo 157.1 CE y cuya ordenación constituye el núcleo de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) 8/1980, de 22 de septiembre, con la excepción de las disposiciones relativas a la limitación de las autorizaciones de emisión de deuda pública para aquellas Comunidades que hayan incumplido el objetivo de estabilidad presupuestaria (art. 9 LO 5/2001). Tampoco se contiene en la nueva Ley regulación que pueda entenderse como resolutoria de conflictos, y sólo con dificultades puede hablarse de colaboración en algunos preceptos como el suministro de información contemplado en el artículo 7. En realidad, la Ley tiene más de coordinación que de colaboración o cooperación entre entes territoriales y, de hecho, la Exposición de Motivos alude repetidamente al artículo 156 CE, en el que se establece el principio de «coordinación con la Hacienda estatal» de las Haciendas autonómicas. La diferencia entre coordinación y cooperación es, como ha sentado reiteradamente la jurisprudencia constitucional (71), la posición de prevalencia en que se sitúa el ente coordinador, frente a la paridad que caracteriza a la cooperación.

Sin embargo, la doctrina del Tribunal Constitucional (72), que ha

---

(70) Creo, en cambio, rechazable la idea de apoyar la exigencia de ley orgánica en la afectación de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas, concretamente allí donde se regula la autonomía financiera de la Comunidad y los aspectos relativos a sus presupuestos, ya que dicha autonomía financiera está ya constitucionalmente limitada, de modo que las competencias estatales ejercidas por la LO 5/2001 no alteran el contenido estatutario, y porque, de haberse necesitado, la reforma estatutaria habría exigido formalidades adicionales a la reserva de ley orgánica del artículo 147.2 CE.

(71) SSTC 27/1987, de 27 de febrero, y 109/1998, respectivamente, sobre las Diputaciones valencianas y catalanas.

(72) Especialmente en la STC 179/1987, de 12 de noviembre.

sido asumida por el Consejo de Estado en el Dictamen emitido respecto del anteproyecto inicial el 19 de enero de 2001, ha corregido esa posible interpretación y ha ampliado el contenido atribuible a la ley orgánica prevista en el artículo 157.3 CE, al inducir de su enumeración no un listado cerrado, sino la necesaria regulación por ley orgánica de aquellas materias que regulen las relaciones entre la Hacienda estatal y las autonómicas. Consecuentemente, la LOFCA se transforma en una ley omnicomprendiva de los aspectos competenciales que regulen las relaciones entre las Haciendas estatal y autonómicas y, por tanto, cualquier norma que pretenda incidir en las mismas debe adoptar forma de ley orgánica, como ha ocurrido con la LO 5/2001

Un último interrogante a este respecto que tal vez merezca alguna atención es si no hubiera sido pertinente incluir todo el contenido de la LO 5/2001 en la LOFCA. Ello pudiera encontrar justificación en el citado carácter de «ley competencial» que le atribuye a ésta nuestro Tribunal Constitucional (73), así como la eventualidad de que existiese un mandato constitucional de agotamiento de la materia, similar al existente para la Ley Orgánica del Poder Judicial (74) y la Ley Orgánica de Régimen Electoral General (LOREG) 5/1985, de 19 de junio (75). Probablemente, una respuesta en términos de corrección técnica fuese afirmativa, pero la vía elegida cumple con los requisitos formales exigidos a la LOFCA, a la cual modifica, y facilita la interpretación conjunta de las dos leyes de estabilidad pretendida por el legislador.

Dejando a un lado la necesidad constitucional de la regulación por ley orgánica, es oportuno explicar la opción utilizada por el legislador para llevarla a cabo, es decir, la segregación del anteproyecto en dos proyectos transformados posteriormente en dos leyes, una orgánica y otra ordinaria. Esta solución no plantea mayores problemas.

En efecto, no han sido infrecuentes las ocasiones en que un bloque normativo debía incluir por razones de sistemática materias propias de ley orgánica y ordinaria. En estos casos, la solución varía según qué naturaleza deba tener el grueso de la materia. Si resulta predominante la propia de ley orgánica se ha venido optando por un único texto en el que se indican expresamente por el legislador los preceptos con rango de ley ordinaria por medio de la correspondiente disposición final, solución aceptada por la jurisprudencia consti-

---

(73) STC 179/1987, de 12 de noviembre, ya citada.

(74) Artículo 122.1 CE y STC 108/1986.

(75) Artículos 81.1 y 70 CE y STC 72/1984.



tucional (76) y puesta en práctica, por ejemplo, en la LO 11/1985, de 2 de agosto, de libertad sindical (d.f. segunda); la LO 8/1998, de 2 de diciembre, de régimen disciplinario de las Fuerzas Armadas (d.f. segunda), y la LO 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (d.f. cuarta).

En el supuesto de que sea mayor el contenido no orgánico se ha optado, en cambio, por aprobar una ley orgánica complementaria, como ha sido el caso de la LO 2/1988, de 3 de mayo, reguladora de la publicidad electoral en emisoras de televisión privada, complementaria a la Ley 10/1988, de 3 de mayo, de Televisión Privada (77). Una solución aparentemente tan sencilla ha conocido, sin embargo, excepciones. En este sentido, cabe recordar que la Ley de Reforma Universitaria 11/1983, de 25 de agosto, en su disposición final tercera introdujo cierta confusión al especificar no los artículos de carácter ordinario, sino los de carácter orgánico, pudiendo dar a entender que se trataba de una ley ordinaria. Sin embargo, tanto su tramitación parlamentaria como su rotulación, como especialmente la STC 26/1987, de 27 de febrero (que, por lo demás, privó del carácter de orgánicos a ciertos preceptos de la Ley), son concluyentes para determinar su condición de ley orgánica (78).

La solución adoptada en este caso es más afortunada que la del ejemplo anterior por razones de seguridad jurídica que se refuerzan, por otro lado, con la previsión contenida en las Exposiciones de Motivos de las dos leyes, subrayada por la rotulación de la ley ordinaria (ley general), de que ambos textos han de entenderse como partes del mismo bloque normativo y ser objeto de una interpretación y aplicación conjunta, mención de indudable pertinencia, ya que, como es sabido, las Exposiciones de Motivos o preámbulos de las leyes tienen eficacia hermenéutica, conforme a la STC 37/1981, de 16 de noviembre (79).

---

(76) STC 5/1981, de 5 de febrero; incluso la STC de 6 de noviembre de 1986 ha elogiado esta solución, difícilmente evitable, a su juicio, si se pretende lograr una disciplina articulada en un ámbito determinado.

(77) También pueden citarse otros ejemplos, como el de la LO 6/1998, de 13 de junio, de reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial, complementaria a la Ley 29/1998, de 13 de junio, de la jurisdicción contencioso-administrativa; precisamente, su Exposición de Motivos alude a este problema y justifica la solución dual.

(78) De hecho, la ley que ha venido a sustituirla, la Ley Orgánica de Universidades (LOU), 6/2001, de 21 de diciembre, ostenta, como su rótulo indica, rango de ley orgánica. Por cierto, con la misma discutible técnica normativa, su disposición final cuarta opta también por la lista positiva de preceptos a los que se atribuye la condición de orgánicos.

(79) En este sentido es de lamentar la publicación por separado de ambas leyes —los días 13 y 14 de diciembre de 2001— puesto que su inserción simultánea en el «BOE» hubiera reflejado muy convenientemente su carácter unitario.

#### 4. LAS COMPETENCIAS ESTATALES EN MATERIA DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

Uno de los aspectos que ha suscitado mayores controversias durante la tramitación de las leyes de estabilidad ha sido su respeto (o, mejor dicho, la alegada falta de respeto) al ámbito de competencias tanto de Comunidades Autónomas como de Entes locales, en particular la autonomía financiera que a ambas reconocen, respectivamente, los artículos 156 y 142 CE. A ello se ha añadido por los críticos a las nuevas normas la posible infracción de las potestades autonómicas respecto de los presupuestos de las Corporaciones locales radicadas en su territorio, particularmente intensas en la Comunidad Autónoma de Cataluña. Por último, no estará de más aludir a las particularidades que presentan las Haciendas forales. De forma general puede ya adelantarse, como criterio de principio, que dicha autonomía, corolario de la consideración de España como Estado compuesto o complejo (80) (según la terminología tempranamente acuñada por el Tribunal Constitucional) (81), ha de ser, no obstante, compatible con una dirección por el Estado de la política presupuestaria, y ello, al menos, como requisito imprescindible para el cumplimiento de las obligaciones derivadas del Derecho comunitario.

Es, en efecto, conocida la doctrina asentada en el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCCEE) de acuerdo con la cual se reconoce plenamente el principio de autonomía institucional que garantiza especialmente el respeto de la estructura descentralizada, incluso federal, de los Estados miembros, pero en el sobreentendido de que sólo el Estado es responsable ante la Unión de la aplicación del Derecho comunitario (82), de modo que es oportuno en el ámbito interno establecer mecanismos suficientes para facilitar al Estado cumplir dicha responsabilidad.

---

(80) STC 13/1992, de 6 de febrero.

(81) STC 1/1982, de 28 de enero.

(82) *«It is true that each member State is free to delegate powers to its domestic authorities as it considers fit and to implement the directive by means of measures adopted by regional or local authorities. That does not however release it from the obligation to give effect to the provisions of the directive by means of national provisions of a binding nature»*. STJCCEE de 25 de mayo de 1982, caso Comisión c/ Países Bajos. En sentido similar, STJCCEE de 17 de diciembre de 1981, Comisión c/ Italia. Más recientemente, STJCCEE de 15 de junio de 2000: *«A este respecto, debe recordarse que, según jurisprudencia reiterada, un Estado miembro no puede alegar disposiciones, prácticas ni circunstancias de su ordenamiento jurídico interno para justificar el incumplimiento de las obligaciones y plazos establecidos por una Directiva»*.

#### 4.1. *La modulación estatal de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas*

##### 4.1.1. *En las Comunidades de régimen común.*

Comenzando por la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, se ha venido incidiendo, no sólo por la doctrina sino también por el propio Tribunal Constitucional, más en sus límites que en su contenido positivo concreto. Por ello es necesario, antes de llegar a ellos (cuestión por lo demás inevitable, puesto que constituyen el anclaje constitucional a las medidas previstas por las leyes de estabilidad presupuestaria), abordar la autonomía financiera del artículo 156 CE desde una perspectiva positiva.

Dejando sentado ya que su intensidad es mucho mayor que la que corresponde a las Entidades que integran la Administración local, la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas supone, con carácter general, la facultad de determinación y ordenación de los ingresos y de los gastos necesarios para el ejercicio de sus funciones (83). Ello implica, desde la óptica de los ingresos, la plena disponibilidad de los mismos, sin condicionantes indebidos y en toda su extensión, para poder ejercer sus competencias propias y, en especial, las que se configuran como exclusivas (84). Desde la del gasto significa su libre ordenación, con cargo a los propios presupuestos autonómicos, dirigida «al desarrollo y ejecución de las competencias que, de acuerdo con la Constitución, les atribuyan las leyes y sus respectivos Estatutos» (85).

En los últimos años, estas nociones se han completado con el principio de correlación entre ingresos y gastos. Así, frente al reconocimiento tradicional, casi con un suspiro de impotencia, de que la autonomía financiera se manifiesta más por relación a la vertiente del gasto público que por relación a la existencia de un sistema tributario propio con virtualidad y potencia recaudadora suficiente para cubrir sus necesidades financieras (86), en la actualidad se han abierto paso principios como el de suficiencia del sistema tributario y de corresponsabilidad fiscal en el sistema de financiación (87). Concretamente, éstos exigen que las decisiones sobre el gasto estén

---

(83) STC 179/1987, de 12 de noviembre.

(84) SSTC 150/1990, 135/1992, de 5 de octubre, y 237/1992, de 15 de diciembre.

(85) SSTC 39/1982 (FJ 5), 13/1992 (FJ 6) y 59/1995, de 17 de marzo (FJ 4), entre otras.

(86) STC 13/1992, de 6 de febrero.

(87) STC 289/2000, de 30 de noviembre.

conectadas con el esfuerzo tributario exigido a los habitantes de cada Comunidad Autónoma (88).

Ahora bien, el contenido de la autonomía financiera autonómica reclama, para su propia definición, que se aclaren los límites a que se encuentra sometido, y ello porque la limitación está intrínseca en una noción, la de autonomía, distinta de la de soberanía (89). La delimitación de la autonomía financiera autonómica está marcada por el juego tanto del principio de coordinación con la Hacienda estatal del artículo 156 CE, como de las potestades exclusivas que al Estado reconoce el artículo 149.1 CE, en especial las correspondientes a Hacienda general y Deuda del Estado previstas en el artículo 149.1.14 CE.

El punto de arranque es el concepto, expuesto por primera vez en la STC 1/1982, de la constitución económica, no ya en el sentido de una opción constitucional a favor de la economía de mercado (90), sino en el de unicidad del orden económico estatal (91). De forma consecuente, la Constitución mantiene bajo competencia exclusiva del Estado materias tales como el régimen aduanero y arancelario, comercio exterior (art. 149.1.10), sistema monetario (art. 149.1.11), coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13) y la citada sobre Hacienda general y Deuda del Estado. A ello hay que añadir principios como el de solidaridad, igualdad o unidad de mercado de los artículos 138, 139, 149.1.1, 156.1 ó 158.2 de la CE.

El reconocimiento de las facultades de control del Estado sobre las competencias financieras de las Comunidades Autónomas no ha hecho sino reforzarse a lo largo de la jurisprudencia constitucional: así, la STC 63/1986 reconoce que la facultad autonómica para «elaborar, aprobar y ejecutar sus propios presumpues-

---

(88) En este sentido, la STC 14/1998 apunta que el principio de igualdad no impide que puedan establecerse regímenes tributarios diversos en las distintas Comunidades Autónomas.

(89) STC 4/1981, de 2 de febrero.

(90) Recogida, aunque de forma bastante amplia, en la STC 37/1981, de 16 de noviembre.

(91) En términos más precisos, la citada sentencia dice que «esta exigencia de que el orden económico nacional sea uno en todo el ámbito del Estado es más intensa en aquellos, como el nuestro, que tienen una estructura interna no uniforme, sino plural o compuesta desde el punto de vista de su organización territorial (Título VIII de la CE). La unicidad del orden económico nacional es un presupuesto necesario para que el reparto de competencias entre el Estado y las distintas Comunidades Autónomas en materias económicas no conduzca a resultados disfuncionales y desintegradores». Debe reiterarse la indudable influencia que en esta jurisprudencia ejerció el entonces Presidente del Tribunal. Al respecto, M. GARCÍA-PELAYO, «Consideraciones sobre las cláusulas económicas de la Constitución», en *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Libros Pórtico, Zaragoza, 1979, págs. 27 y ss.

tos» está sometida a diversos controles por parte del Estado, tales como la remisión periódica de informes de gastos con cargo a fondos de origen estatal (92), la autorización por el Estado de operaciones de emisión de Deuda por las Comunidades Autónomas (93), la fijación de un tipo uniforme de interés de demora para determinados créditos (94) y, sobre todo, la posibilidad de que el Estado fije topes máximos de incremento para determinadas cuantías de gasto.

Esta última facultad ha sido objeto de una amplia y coherente jurisprudencia constitucional relacionada con un caso de aparición recurrente cual es la congelación de los sueldos de los funcionarios públicos, acordada por el Estado y con efectos extensivos a las Comunidades Autónomas. En una línea argumental que arranca de la STC 63/1986 y que concluye, al menos hasta la fecha, con la STC 24/2002 (95), de 31 enero, se subraya que la fijación de dichos topes encuentra su fundamento en la potestad estatal del artículo 149.1.13 y en la obligada coordinación con la Hacienda del Estado exigida por el artículo 156.1 CE (96), tal y como ha sido definida por el artículo 2.1.b) de la LOFCA (97). Éste, según la nueva redacción introducida por el párrafo uno de la disposición adicional única de la LO 5/2001, otorga al Estado la facultad de adoptar medidas tendentes a conseguir la estabilidad económica y presupuestaria (entendida como situación de equilibrio o superávit) entre las diversas partes del territorio español.

Teniendo en cuenta lo anterior, no se puede compartir alguna

---

(92) STC 237/1992.

(93) STC 11/1984, de 2 de febrero.

(94) STC 14/1986.

(95) Deben también citarse, en idéntico sentido, las SSTC 96/1990, de 24 de mayo; 237/1992; 171/1996, de 30 de octubre; 103/1997, de 22 de mayo, y 62/2001.

(96) En concreto, la STC 24/2002 precisa la condición de «límite a la autonomía financiera» que ostenta «el principio de coordinación con la Hacienda estatal del artículo 156.1 CE, con el alcance previsto en el artículo 2.1.b) LOFCA», y define algunas de sus consecuencias al afirmar que «exige a las Comunidades Autónomas la acomodación de su actividad financiera a las medidas oportunas que adopte el Estado a fin de alcanzar la estabilidad económica interna y externa, pues a él le corresponde la responsabilidad de garantizar el equilibrio económico general» (FJ 5). Debe destacarse la importancia que tiene en la materia que nos ocupa el que el Tribunal Constitucional permita limitar la autonomía financiera autonómica para alcanzar la estabilidad económica.

(97) En particular, y con plena conexión con la fijación de un objetivo de estabilidad presupuestaria por el Estado que incida sobre la política fiscal de las Comunidades Autónomas, dice la citada STC 62/2001 que «la imposición de tales límites constituye una medida económica general de carácter presupuestario dirigida a contener la expansión relativa de uno de los componentes esenciales del gasto público» que «resulta constitucionalmente justificada en razón de una política de contención de la inflación a través de la reducción del déficit público (...) y su establecimiento está encaminado a la consecución de la estabilidad económica y la gradual recuperación del equilibrio presupuestario».

postura doctrinal que, partiendo del carácter instrumental que respecto de sus competencias materiales atribuye la STC 13/1992 (98) a las potestades financieras de los diversos entes territoriales del Estado, sostiene que el grado de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas depende del ámbito concreto de competencias que ostenten en cada momento, para concluir que una regulación que permita al Estado fijar un objetivo de estabilidad presupuestaria de obligado cumplimiento para aquéllas es contraria al orden constitucional (99). Ello por dos tipos de razones: de un lado, la relevancia de los límites intrínsecos a la autonomía financiera autonómica contenidos en el artículo 156 CE ya explicado, que, aunque pudieran estar matizados por el diverso grado de competencia autonómica en una materia concreta, tienen carácter general y sustantividad propia. De otro, porque los distintos párrafos del artículo 149.1 CE ya enumerados establecen competencias exclusivas del Estado que no pueden invadir los Estatutos de Autonomía y que dotan al Estado de suficiente margen de maniobra para asegurar el principio de estabilidad (100).

#### 4.1.2 *En las Comunidades de régimen foral.*

Estas conclusiones no varían en el caso de las Comunidades Autónomas de régimen foral, esto es, el País Vasco y Navarra. Sabido es que, al amparo de la disposición adicional primera de la Constitución, estas Comunidades gozan de un régimen fiscal privilegiado, basado en el sistema de conciertos económicos, aprobados por normas que tienen naturaleza de leyes estatales ordinarias con independencia de los elementos negociales que puedan incorporarse en su tramitación (101). Actualmente, los regímenes forales vasco y navarro

---

(98) Se trata ésta de una Sentencia que ha sido objeto de algunas críticas doctrinales, como las debidas a G. FERNÁNDEZ FARRERES, *La subvención y el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas*, «REDC», núm. 38, 1993, págs. 225 y ss.

(99) En este sentido, L. AGUIAR DE LUQUE y G. ROSADO IGLESIAS, *La estabilidad presupuestaria y su eventual proyección en el Estado de las Autonomías*, op. cit., págs. 34 y ss.

(100) Resulta difícil, a tenor de la jurisprudencia recogida sobre congelación salarial de los funcionarios públicos, defender que el artículo 149.1.13 establece «competencias vinculadas más propiamente con la elaboración de Planes económicos [...] que con cuestiones financiero-presupuestarias», o que el artículo 149.1.14 no permite «imponer a las Comunidades Autónomas limitaciones a su autonomía financiera del tipo de las derivadas del sometimiento a unos criterios presupuestarios que, más que estabilidad, esconden un principio de equilibrio clásico». L. AGUIAR DE LUQUE y G. ROSADO IGLESIAS, *La estabilidad presupuestaria y su eventual proyección en el Estado de las Autonomías*, op. cit., págs. 49 y 51, respectivamente.

(101) STC 179/1989.

se regulan, respectivamente, por Ley de 13 de mayo de 1981 (102) y Ley de 26 de diciembre de 1990 (103).

Pues bien, dice la STC de 2 de febrero de 1984 que las especialidades derivadas de los regímenes de concierto afectan sólo al sistema de percepción de ingresos públicos, pero no al ámbito de la elaboración de los presupuestos, por lo que no se extienden a la materia propia de las leyes estudiadas, ni determinan excepción o singularidad alguna en su aplicación. En todo caso, la propia LO 5/2001 trata de conciliar las exigencias derivadas del ejercicio de las competencias estatales con el respeto a las particularidades forales, aunque la tramitación parlamentaria de la norma ha traído, al menos en un primer momento, un régimen distinto para Navarra y para el País Vasco. En efecto, si para la primera (104) el apartado 1 de la disposición final primera de la LO 5/2001 aclara que es necesario establecer un procedimiento específico para la ejecución de sus previsiones fijado por ley y de acuerdo con la propia Comunidad foral (105), respecto del País Vasco el apartado 2 mantenía la redacción original del proyecto y requería simplemente que se estableciera dicho procedimiento específico, lo que permite su fijación unilateral por el Estado (106).

---

(102) Reformada por Ley 38/1997, de 4 de agosto, y prorrogada en su vigencia durante todo el año 2002 hasta la aprobación de un nuevo concierto económico por la Ley 25/2001, de 27 de diciembre, ya que el 31 de diciembre de 2001, fecha establecida en el artículo 1 de la Ley 12/1981 como su límite temporal de vigencia, no se había logrado un acuerdo entre el Estado y la Comunidad Autónoma. Actualmente, alcanzado el pacto, el nuevo concierto se regula por la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, y la LO 4/2002, de 23 de mayo, complementaria de la ley por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco.

(103) Modificada por Ley 19/1998, de 15 de junio.

(104) Este párrafo fue añadido al proyecto original merced a la introducción en el proyecto de una enmienda, la 109, del Grupo Popular, en el debate en Comisión en el Congreso («BOCG», Congreso de los Diputados, VII Legislatura, Serie A, 20 de septiembre de 2001).

(105) Ello de acuerdo con la invocación que se hace al artículo 64 de la Ley Orgánica de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra, 13/1982, de 10 de agosto.

(106) De todos modos, el nuevo concierto económico del País Vasco aproxima los regímenes de las dos Comunidades Autónomas, dado que se establece que la aplicación de las leyes de estabilidad se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en la ley del concierto económico. Precisamente, el artículo 48 de la Ley 12/2002 somete las relaciones financieras entre el Estado y el País Vasco a los principios de coordinación y colaboración en materia de estabilidad presupuestaria.

## 4.2. *Los límites de la autonomía financiera de los Entes locales*

### 4.2.1. *Frente al Estado.*

Si las leyes de estabilidad presupuestaria no plantean problemas de constitucionalidad en cuanto al respeto a la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, menores objeciones cabe formular todavía en lo que atañe a la de las Entidades que integran la Administración local (107).

Ante todo, es obviamente legítimo extender a los Entes locales la potestad estatal de incidir en la autonomía presupuestaria de las Administraciones territoriales inferiores, a partir de lo dispuesto en el artículo 149.1.14 antes citado (108). Pero las fronteras del poder financiero local se restringen aún más.

En efecto, a pesar de que éstas quedan protegidas por una garantía institucional contenida en los artículos 137 y 142 CE (109), su ámbito de autonomía es de un radio sensiblemente inferior al de las Comunidades Autónomas, puesto que las Entidades locales carecen de potestad legislativa. Baste recordar cómo el Tribunal Constitucional (110) sostiene, para un elemento básico de la autonomía financiera como es el establecimiento de los tributos, que, a pesar del tenor literal del artículo 133.2 CE, los tributos locales han de crearse y sus elementos esenciales (111) regularse por ley del Estado. Queda en manos de los Entes locales sólo la posibilidad de graduar dichos elementos cuantitativos dentro de los márgenes establecidos por el legislador estatal. Resulta, pues, evidente la habilitación constitucional que ostenta éste para imponer a las Corporaciones locales una política de estabilidad presupuestaria y regular los instrumentos precisos para asegurar su cumplimiento.

---

(107) Entre otras razones, porque el artículo 142 CE no habla de autonomía financiera, sino de suficiencia de las Haciendas locales.

(108) En este sentido son explícitas las SSTC 179/1985, 96/1990 y 237/1992.

(109) Así lo han subrayado las SSTC de 14 de julio de 1981; de 22 de noviembre de 1988; 214/1989, de 21 de diciembre, y la 109/1998.

(110) SSTC 179/1985, de 19 de diciembre; 19/1987; 221/1992, y 233/1999, de 16 de diciembre.

(111) Hecho imponible, sujetos pasivos y elementos cuantitativos, según establecen las SSTC 6/1983 y 182/1997.



#### 4.2.2. *Frente a las Comunidades Autónomas.*

No obstante, no debe olvidarse que las Comunidades Autónomas cuentan con ciertas competencias sobre los Entes locales que se encuentran en sus respectivos territorios, que no pueden ser desconocidas por las Cortes ni aun cuando actúen como legislador básico (112).

En el ámbito que ahora nos ocupa, es también necesario el respeto a este ámbito competencial autonómico, que se enclava entre las potestades estatales y la autonomía local a costa de ambas, y así lo ha subrayado el Tribunal Constitucional en diversas ocasiones (113). En consecuencia, debe acogerse satisfactoriamente la cláusula general «sin perjuicio de las competencias que en esta materia tengan atribuidas las Comunidades Autónomas», contenida en el artículo 19 de la Ley 18/2001, que encabeza las disposiciones previstas para garantizar el cumplimiento del objetivo de estabilidad por la Administración local.

### 5. CONTENIDO DE LAS LEYES

Atendiendo a esa interpretación conjunta que, como ya se ha señalado, reclaman las Exposiciones de Motivos de ambas Leyes, pasamos a explicar en un solo bloque el contenido de las leyes de estabilidad presupuestaria, exposición que responderá al siguiente esquema: ámbito subjetivo de aplicación, principios materiales básicos, objetivo de estabilidad presupuestaria y mecanismos jurídicos en garantía de su cumplimiento en el Estado, las Comunidades Autónomas y los Entes locales.

#### 5.1. *Ámbito subjetivo de aplicación*

A este respecto, el artículo 2 de la Ley 18/2001 incluye en el concepto de sector público dos grupos diferenciados de entidades sometidas a regímenes distintos, sobre todo, como veremos, en lo que se refiere a la noción de estabilidad presupuestaria que les es aplicable: el artículo 2.1 enumera en un primer grupo a la «Administración General del Estado, los Organismos Autónomos y los demás entes públicos dependientes de aquélla, que presten servicios o produzcan

(112) En términos generales, STC 214/1989, referida a las potestades organizatorias de las Comunidades Autónomas en materia de régimen local.

(113) SSTC 179/1985, 96/1990 y 237/1992.

bienes que no se financien mayoritariamente con ingresos comerciales, así como los órganos con dotación diferenciada en los Presupuestos Generales del Estado». También integran este primer grupo las entidades que forman el Sistema de la Seguridad Social, la Administración de las Comunidades Autónomas y los Entes locales, así como los Entes públicos dependientes de aquéllas en los términos ya aludidos para la Administración General del Estado.

El segundo grupo (art. 2.2) lo forman el resto de las Entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles y demás Entes de Derecho público dependientes de la Administración del Estado, de las Administraciones de las Comunidades Autónomas o de las Entidades locales no comprendidos en la enumeración anterior. A todos ellos sólo les resultan de aplicación los principios materiales que se contienen en el Título I y las normas que de forma específica les aludan, a las que nos iremos refiriendo más adelante.

Dos notas pueden destacarse de esta enumeración: de un lado, su intento, no siempre logrado, de seguir la tipología organizativa diseñada por la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE) 6/1997, de 14 de abril, a la que, también de manera parcial, se han ido adaptando los Entes de la llamada Administración institucional (fundamentalmente, a través de las Leyes 50/1998, de 30 de diciembre, y 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social). No cabe duda de que, teniendo en cuenta la pluralidad de Entes que integran esta Administración institucional en los tres ámbitos territoriales (estatal, autonómico y local) afectados por la Ley, es prudente una enumeración que, siendo completa, no pretende una precisión total en unos conceptos no siempre coincidentes (114).

De otro, la expresión del artículo 2.1.a) *in fine*, «órganos con dotación diferenciada en los Presupuestos Generales del Estado», parece incluir a los llamados órganos constitucionales, y en particular a las Cortes Generales. Tal inclusión se antoja difícilmente compatible con el principio de autonomía financiera de las Cortes y cada una de sus Cámaras proclamado en el artículo 72.1 de la Constitución, de

---

(114) Sin embargo, es oportuno aprovechar la ocasión para criticar la falta de adaptación de numerosas entidades de la Administración General del Estado a un marco organizativo, por lo demás suficientemente flexible, cuando han transcurrido ya más de cinco años desde la entrada en vigor de la LOFAGE, sobre todo si se recuerda que, con arreglo a lo dispuesto en su disposición transitoria tercera, el plazo para completar tal adaptación era de dos años. Esta situación, que en algunos supuestos encuentra apoyo en la propia LOFAGE (así, la Agencia Estatal de Administración Tributaria o el Instituto Cervantes, de acuerdo con su disposición adicional novena), es completamente indefendible en otros como Puertos del Estado, respecto del que la disposición final tercera de la Ley 24/2001, de 31 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, reitera la calificación de Entidad de Derecho público contenida en la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de puertos del Estado y de la marina mercante.

manera que habrá que entender que éstas quedan al margen del régimen dispuesto a lo largo de la Ley. Una interpretación plausible en esta línea es la de entender que esta expresión trata de ser una cláusula residual que incorpore a aquellas unidades, órganos o entidades administrativas que escapen a la enumeración contenida en la Ley, sin incluir, por tanto, a los órganos constitucionales, o al menos a las Cortes, que, como titulares de la potestad presupuestaria y dotadas de una autonomía en esta materia constitucionalmente sancionada (art. 72.1 CE), escapan a este régimen, sin perjuicio de que, por vía de hecho, se acomoden a una deseable disciplina financiera.

## 5.2. Principios materiales

Los principios materiales que inspiran la nueva regulación aparecen enumerados en los artículos 3 a 6 de la Ley 18/2001 y luego reiterados en el artículo 2 de la LO 5/2001, de manera que son igualmente exigibles a todo el sector público, a saber: estabilidad presupuestaria, plurianualidad, transparencia y eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos.

Con carácter general y antes de referirnos brevemente a cada uno de ellos, conviene aclarar algunas cuestiones previas.

En primer término, el notable desarrollo que está alcanzando en nuestro ordenamiento la legislación a través de principios jurídicos. Su origen se remonta a la Constitución de 1978, que incorpora un amplio catálogo de principios, unos directamente invocables ante los tribunales (115), aunque no en vía de amparo (116); otros necesitados de un previo desarrollo legislativo, como es bien sabido que acontece a los principios rectores de la política social y económica (arts. 39 a 52 CE, *ex art.* 53.3). En ambos casos, no obstante, la jurisprudencia constitucional ha precisado algunos efectos jurídicos comunes, partiendo de la idea (117) de que la Constitución se fundamenta en un sistema de valores y principios jurídicos materiales que han de ser respetados por los poderes públicos. De este modo, los principios constitucionales gozan de la misma fuerza derogatoria del resto de la Constitución (118) y su infracción directa por el legislador es motivo suficiente para fundamentar un recurso o una cues-

---

(115) Es el caso de los recogidos en el artículo 9.3 —principio de legalidad, interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos o el de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras o restrictivas de derechos fundamentales.

(116) STC 8/1981.

(117) Contendida en las SSTC 25/1981, 80/1982 y 8/1983.

(118) STC 4/1981, de 2 de febrero.

ción de inconstitucionalidad (119). Éste fue el caso prototípico de la STC 45/1989, de 21 de febrero, que declaró la inconstitucionalidad de la Ley del IRPF de 1978 por infringir el principio de protección a la familia del artículo 39.1 CE.

Esta realidad obedece a las construcciones doctrinales que se han dado en llamar principialistas, sostenidas por buena parte de la mejor doctrina jurídica de este siglo (120) y que, como ha escrito PENDÁS GARCÍA, saben conciliar, como sólo sabe hacerlo el positivismo inteligente, la necesidad constitutiva del Derecho de apoyarse en una norma en vigor con una impronta *natürrrechtlich* (121). Surgida, en un principio, en el marco de la interpretación constitucional, se ha extendido posteriormente a grados inferiores de la *stufenbau* kelseniana, en especial al legislativo (122).

Pues bien, y aun reconociendo su alto valor como canon hermenéutico para la labor judicial, debe criticarse esta exuberancia principial que, no infrecuentemente, proclama solemnemente, al modo de las viejas Constituciones decimonónicas, intenciones meramente programáticas ajenas a lo que el General Prim llamaba «la firme sanción de los hechos»; en este caso, su plasmación en normas jurídicas concretas. Y es que no debe olvidarse, como escribiera FORSTHOFF, que estos excesos pueden conducir a una interpretación del Derecho

---

(119) STC 116/1987.

(120) Los exponentes más cualificados de la interpretación jurídica con arreglo a principios son R. SMEND, *Verfassung und Verfassungsrecht*, Leipzig, 1928 (trad. esp. de J. M. BENEYTO, *Constitución y Derecho constitucional*, CEC, Madrid, 1985); R. DWORKIN, *Los derechos en serio*, Ariel, Barcelona, 1995; R. ALEXY, *Teoría de los derechos fundamentales*, CEC, Madrid, 1993, págs. 141 y ss.; entre nosotros, F. DE CASTRO Y BRAVO, *Derecho civil de España*, tomo I, Civitas, Madrid, 1984 (facsimil de la edición del Instituto de Estudios Políticos de 1949), págs. 405 y ss.; G. PECES-BARBA, para quien la incorporación de valores y principios a la Constitución de 1978 constituye una superación de los reduccionismos iusnaturalistas y positivistas, en *La Constitución española de 1978*, Fernando Torres Editor, Valencia, 1984, págs. 26 y ss., y, sobre todo, E. GARCÍA DE ENTERRÍA: su trabajo más detallado se contiene en *Reflexiones sobre la ley y los principios generales del Derecho*, Cuadernos Civitas, Madrid, 1996, especialmente págs. 17 a 55; asimismo, en *Curso de Derecho administrativo*, I, op. cit., págs. 75 y ss., y *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Civitas, Madrid, 1991, págs. 97 y ss. y 209 y ss.

(121) B. PENDÁS GARCÍA, «Otras fuentes. Esbozo de una construcción principialista del Derecho parlamentario», en *Las fuentes del Derecho parlamentario*, Parlamento Vasco, Vitoria, 1996, págs. 229 y ss.

(122) En este sentido, puede mencionarse como caso extremo el de los artículos 127 y ss. de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que regulan los principios del procedimiento sancionador, evitando la regulación de un marco normativo completo que hubiera sido más conveniente dadas las circunstancias especiales de este procedimiento. Asimismo, y sin dejar el Derecho público, la profusión de principios de la propia Ley 30/1992 (art. 3), ampliados por su Ley de reforma 4/1999, de 13 de enero, así como la LOFAGE (arts. 3 y ss.). En fin, en un ámbito algo más cercano a la materia financiera propia de este artículo, merece recordarse la Ley 1/1998, de 26 de febrero, de derechos y garantías del contribuyente, que es poco más que un detallado y ciertamente garantista catálogo de principios que regulan las relaciones entre la Administración tributaria y los contribuyentes.

más propia de las ciencias del espíritu y a su desnormativización, sin olvidar su riesgo para otro de los más meritorios principios del Estado constitucional, el de seguridad jurídica (123).

Por otro lado, los principios contenidos en ambas Leyes coinciden, al menos en parte, con los establecidos en el artículo 31.2 CE, conforme al cual «el gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía». Ello obedece a la ya inaplazable necesidad de reforzar una idea reclamada con fuerza tanto por economistas como por especialistas en Derecho financiero (124), cual es la de la conexión inescindible entre ingresos y gastos, presente, como se ha visto anteriormente, en las Constituciones del Estado liberal decimonónico y que había quebrado parcialmente con la pérdida del carácter anual de las normas tributarias, en tanto que las relativas a los estados de gasto se mantenían férreamente en las leyes de presupuestos. Por lo demás, se intenta, no siempre con éxito, dar mayor contenido a los principios constitucionales sobre el gasto público, principios plenamente jurídicos, como lo prueba su ubicación sistemática dentro del capítulo segundo del Título I de la Constitución, que determina su directa aplicabilidad por los jueces (art. 53.1 CE), pero que han despertado tradicionalmente menor interés que sus correspondientes en los ingresos públicos.

Así, con independencia del principio de equidad en la asignación del gasto, considerado por CAZORLA PRIETO (125) como una suerte de

---

(123) E. FORSTHOFF, *Stato di diritto in trasformazione*, Giuffrè, Milán, 1973, págs. 195 y ss. No es el único autor crítico con algunas de las consecuencias más radicales de la interpretación principal. En España pueden citarse dos enérgicas refutaciones, como las debidas a A. NIETO, entre otras en *Derecho administrativo sancionador*, Tecnos, Madrid, 1993, pág. 36, así como a F. RUBIO-LLORENTE, *Derechos fundamentales y principios constitucionales (Doctrina jurisprudencial)*, Ariel Derecho, Barcelona, 1995, pág. X del Prólogo. Una postura intermedia puede encontrarse en la idea de interpretación como concreción de la norma, expuesta por K. HESSE, *Escritos de Derecho constitucional*, CEC, Madrid, 1983, págs. 35 y ss., y G. ZAGREBELSKY, *El derecho dúctil*, Trotta, Madrid, 1997, sobre todo págs. 109 y ss., en las que matiza sus planteamientos más kelsenianos anteriores, llegando a afirmar taxativamente que «la restauración de un método lógico-formal de tratamiento del derecho actual supondría, en cambio, esto sí, un retroceso, pues hoy sería imposible un "formalismo" o un "positivismo de los principios"» (pág. 124).

(124) Entre los primeros, al margen del entonces senador FUENTES-QUINTANA, a quien se debe la enmienda 674 presentada en el Senado y cuya aceptación en la Comisión Constitucional determinó en buena parte la dición del precepto constitucional transcrito, destaca, por el vigor de los argumentos, U. NIETO DE ALBA, «Déficit público y déficit democrático en el control del gasto», en *Manuel Fraga, homenaje académico*, Fundación Cánovas del Castillo, Madrid, 1997, pág. 1096; entre los segundos puede citarse a C. ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA, «Artículo 31. El gasto público», en *Comentarios a la Constitución española de 1978*, tomo III, Edersa, Madrid, 1996, págs. 411 y 412, y, sobre todo, dado el éxito de sus tesis sobre la Constitución financiera, a A. RODRÍGUEZ BEREIJO, *Los principios de la imposición en la jurisprudencia constitucional española*, «Revista Española de Derecho Financiero», núm. 100, octubre-diciembre 1998, pág. 623.

(125) L. CAZORLA PRIETO, *El control financiero externo del gasto público en la Constitu-*

principio superior al que los demás sirven de instrumento y que, conforme a la STC 86/1985, implica una vinculación positiva del legislador a atenerse a las pautas constitucionales de igualdad y efectividad en el disfrute de los derechos consagrados en nuestra Ley Fundamental (126), los principios rectores del gasto público son los siguientes:

a) Estabilidad presupuestaria, que es, desde luego, la mayor novedad aportada por la Ley 18/2001. Dejando aparte lo apuntado en la introducción acerca de la evolución histórica del concepto, este principio tiene un significado muy claro en el artículo 3 de la Ley. De un lado, es el marco en que ha de discurrir todo el ciclo presupuestario (elaboración, aprobación y ejecución) conforme al Pacto de estabilidad y crecimiento antes citado. Cabe lamentar la ausencia de la última fase del ciclo, la de control, especialmente el externo, correspondiente al Tribunal de Cuentas y a las Cortes Generales. De otro lado, la estabilidad queda definida en términos estrictos, esto es, equilibrio o superávit, computados en términos de capacidad de financiación, conforme a la definición establecida por el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales, para los sujetos enumerados en el artículo 2.1 de la Ley 18/2001 (127). En concreto, se ha señalado que la defi-

*ción*, «PGP», núm. 2, 1979, pág. 87. En un sentido muy similar, A. RODRÍGUEZ BEREJO, *Los principios de la imposición en la jurisprudencia constitucional española*, op. cit., págs. 624 y 625, aunque subraya cómo «se matizan así los postulados de la justicia según los criterios de la economía», lo que permite entender a los principios de eficiencia y economía no sólo como instrumentos de la equidad, sino también como sus límites.

(126) Se trata de la expresión dada por el Tribunal Constitucional a la concepción de la equidad como justicia material o justicia distributiva aceptada por la generalidad de la doctrina. Véanse al respecto A. RODRÍGUEZ BEREJO, *Los principios de la imposición en la jurisprudencia constitucional española*, op. cit., pág. 624, y J. GARCÍA AÑOVEROS, «El presupuesto y el gasto público en la Constitución», op. cit., pág. 1665, quien subraya el carácter de mandato al legislador de este principio y su paralelismo con el de justicia material en el establecimiento del tributo. En contra de esta última postura, C. ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA, «Artículo 31. El gasto público», op. cit., pág. 440, quien entiende que si no es posible asegurar plenamente este principio de justicia en el ámbito de los ingresos, menos cabe aún en el de los gastos.

(127) El Dictamen del Consejo de Estado lamenta que no se haga referencia alguna a las normas que constituyen el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales. No obstante, y aun con la prudencia con que los estudiosos del Derecho debemos acercarnos al mundo, siempre extraño, de la macroeconomía, es una noción de significado bien conocido en la práctica, donde se le conoce con las siglas SEC 95. Se trata de un complejo no tanto de carácter normativo (aunque aparece revestido de forma de reglamento, al haberse aprobado como Reglamento del Consejo 2223/96, de 25 de junio, relativo al Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de la Comunidad) como de prácticas y documentos, más próximos frecuentemente a manuales o instrucciones técnicas. Es de aplicación al seguimiento y orientación de la política monetaria europea (sobre todo para medir el cumplimiento de los criterios de convergencia), a la entrega de subvenciones a las regiones con cargo a los fondos estructurales y al cálculo de los recursos propios de la Unión, que dependen de variables como el PNB de cada Estado o los ingresos por IVA. Su introducción, que debe sustituir al conocido como SEC 1970, ha de tener lugar en todos los países de la Unión entre 1999 y 2005.

nición del artículo 3.2 implica exigir a las Administraciones públicas en sentido amplio que aporten a la economía nacional capacidad de financiación o, cuando menos, actúen de forma neutral (128). Para los sujetos del artículo 2.2 estos términos se suavizan, toda vez que el artículo 3.3 de la Ley se refiere simplemente a la «posición de equilibrio financiero», admitiendo incluso, si bien con una previsión de reducción de las mismas, la situación de pérdidas atendiendo a su objeto social o institucional (129).

b) Principio de plurianualidad (art. 4), también novedoso, que significa que, de acuerdo con sus previsiones, la elaboración de los presupuestos en el sector público se enmarcará en un escenario plurianual compatible con el principio de anualidad previsto en el artículo 134.2 CE. Sobre ello nos detendremos más adelante, al referirnos al establecimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria.

c) Principio de transparencia (art. 5), que exige que los presupuestos y las liquidaciones de los sujetos integrantes del sector público contengan información suficiente y adecuada para verificar el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria.

d) Principio de eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos (art. 6), que engloba también el principio de economía del artículo 31.2 CE y que se concreta en la exigencia de que 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 forma de actuación de los Entes del sector público que afecten a los gastos públicos deban valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse al cumplimiento de las exigencias de estabilidad presupuestaria. No me parece que la mera repetición de un principio constitucionalmente consagrado, aun precisando su contenido con las referencias del artículo 6.1 a la eficacia, la eficiencia y la calidad, tenga mayor transcendencia, toda vez que ya en nuestro Derecho existían mecanismos bastante desarrollados al respecto y que han de seguir siendo, en un futuro previsible, el medio esencial para intentar garantizar su cumplimiento (130). Por

---

(128) Véase en este sentido la obra, escrita durante la elaboración del anteproyecto por el Ministerio de Hacienda, A. DODERO JORDÁN, *La Ley de Estabilidad Presupuestaria: consideraciones en torno a su impacto en las Administraciones locales*, «Revista del Instituto de Estudios Económicos», núm. 4/2000, págs. 149 y ss.

(129) En este sentido, cabe recordar cómo el Acuerdo del Consejo de Ministros de 26 de junio de 1996, que impulsó toda la fase de privatizaciones de la VI Legislatura, contemplaba sectores como el minero en que, por razones estratégicas (luego recogidas en el Plan de fomento de la minería del carbón de 15 de julio de 1997 y, sobre todo, la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social), se admitía una situación de déficit permanente, si bien se preveía su progresiva reducción.

(130) Entre otros, merecen mención los artículos 22 y ss. de la Ley del Gobierno 50/1997, de 27 de noviembre, que exigen una evaluación económica para los proyectos de

eficiencia, en todo caso, se viene entendiendo una exigencia de buena administración de los recursos, concepto jurídico indeterminado que habrá de ser concretado en cada caso por el intérprete, pero, en cualquier caso, no una mera declaración de intenciones, sino, tal y como aparece en el texto constitucional, un auténtico mandato al conjunto de los poderes públicos.

### 5.3. *El objetivo de estabilidad presupuestaria*

Quizá sea, sin embargo, el establecimiento de un objetivo de estabilidad presupuestaria de carácter plurianual y de obligado cumplimiento para los sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de la Ley el aspecto central de la Ley 18/2001 y el que puede suscitar mayores problemas. De ellos vamos a centrarnos en la naturaleza jurídica del objetivo de estabilidad y sus efectos, especialmente respecto de la Ley de Presupuestos, así como en su procedimiento de elaboración.

#### 5.3.1. *Naturaleza y efectos.*

La naturaleza jurídica del objetivo de estabilidad presupuestaria puede afirmarse por exclusión de otras alternativas. En primer lugar, debe rechazarse la naturaleza de acto de control por las Cámaras, toda vez que éste, en general, tiene lugar *ex post*, una vez producida la actuación del ejecutivo. Tampoco es aceptable, al menos tal y como se configura en nuestro Derecho, la naturaleza de acto de dirección política no coactiva, o, dicho en términos más claros, de proposiciones no de ley, resoluciones o mociones. De un lado, no existen en España iniciativas de esta clase que se sometan a aprobación de ambas Cámaras y, por otro, frente a los efectos meramente políticos de éstas, el rechazo parlamentario de la propuesta gubernamental tiene efectos jurídicos, al obligar a una nueva elaboración del objetivo de estabilidad.

---

ley y reglamentos, la cual se elabora conforme al Cuestionario de evaluación aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 26 de enero de 1990. Disposiciones similares se encuentran para los actos administrativos (art. 69 de la Ley 30/1992, cuyo apartado 2 permite al órgano competente abrir un período de información previa a fin de conocer «la conveniencia o no de iniciar el procedimiento») y para los contratos administrativos —art. 11.2.g) del Decreto legislativo de 16 de junio de 2000, que aprueba el Texto refundido de la Ley de contratos de las Administraciones Públicas—. En fin, no debe olvidarse el artículo 93 de la Ley General Presupuestaria (LGP), Texto Refundido de 23 de septiembre de 1988, que otorga a la Intervención General de la Administración del Estado la potestad de intervención crítica o previa de todo acto, documento o expediente de la Administración susceptible de generar derechos u obligaciones de contenido económico.



Excluidas estas opciones, las dos restantes, es decir, la naturaleza de acto de autorización y la de acto normativo, presentan mayores visos de corrección, si bien me inclino por la última de ellas. En primer término, porque con carácter general creo preferible reconducir todos los actos parlamentarios, siempre que ello sea posible, a las tres funciones básicas del Parlamento: la aprobación de las leyes, el control de la acción del Gobierno y la aprobación de los presupuestos (131). Pero fundamentalmente porque la aprobación del objetivo de estabilidad presupuestaria no autoriza a nada que el Gobierno no pudiera hacer con antelación, puesto que la potestad de elaborar el proyecto de Ley de Presupuestos se la atribuye directamente la Constitución. Antes bien, estamos ante una restricción de su margen de maniobra, dado que habrá de atenerse a un objetivo que él ha propuesto pero que otros han aprobado.

La naturaleza de acto normativo se confirma y se precisa a partir de algunos datos que ofrece el propio texto legal. Los más relevantes son el órgano encargado de su aprobación definitiva, así como la amplitud de las potestades parlamentarias. En efecto, el objetivo de estabilidad debe ser sometido a aprobación por las Cortes, aprobación que requiere el asentimiento sucesivo de las dos Cámaras que las componen a través de sus órganos más cualificados, es decir, los respectivos Plenos (132). Ahora bien, éstas no van a contar con dos de sus armas más formidables, la facultad de iniciativa y la de enmienda. De este modo, nos encontramos con un acto normativo aprobado por los órganos titulares de la potestad legislativa del Estado pero a través de un procedimiento *sui generis* restrictivo de las potestades ordinarias del procedimiento legislativo. La música nos es conocida y suena inevitablemente a la Ley de Presupuestos, cuyas características son casi idénticas a las señaladas, de manera que no es descabellado asumir aquí las consecuencias establecidas repetidamente por la jurisdicción constitucional, esto es, naturaleza legal pero materialmente limitada a un contenido preciso (133). No obstante, la exclusión total de la facultad de enmienda de las Cámaras,

(131) En sentido diverso, P. BIGLINO CAMPOS, *Parlamento, presupuesto y Tribunal de Cuentas*, «Revista de las Cortes Generales», núm. 37, primer cuatrimestre 1996, pág. 15. Esta autora entiende que sólo la función legislativa y la de control tienen sustantividad propia, aunque reconoce la existencia de peculiaridades en la función presupuestaria.

(132) Sobre el carácter decisivo que para el reconocimiento del valor de ley a una norma tiene el hecho de ser aprobada por el órgano legislativo, véase el clásico R. CARRÉ DE MALBERG, *Teoría general del Estado*, FCE, México DF, 2000, págs. 311 y ss. En particular, son significativos los términos en los que defiende la naturaleza legislativa de la Ley de Presupuestos, plenamente extensibles al asunto que nos ocupa (pág. 336). En España, el concepto formal de ley ha sido acogido con tal fuerza por nuestro Tribunal Constitucional, que se ha aceptado incluso la constitucionalidad de las leyes singulares (STC 166/1986, de 19 de diciembre).

(133) SSTC 27/1981, 76/1992, 195/1994, 61/1997, 234/1999 y 274/2000, entre otras.

como luego se verá, y alguna otra especialidad procedimental, hacen aconsejable optar no tanto por una naturaleza de ley formal cuanto por la de norma de rango legal, un instrumento normativo específico, creado por la Ley 18/2001 (134), a caballo entre las potestades legislativa y presupuestaria que a las Cortes reconoce el artículo 66.2 CE.

Semejante conclusión tiene una consecuencia clara: al igual que la Ley de Presupuestos, el objetivo de estabilidad no puede ir más allá del contenido que le atribuye su norma de creación, porque se convertiría en una vía espuria para privar a las Cámaras de sus facultades. Pero, además, existe también reserva material en el sentido inverso, y es que una ley ordinaria no puede aprobar el objetivo de estabilidad. La causa es sencilla: si los presupuestos son un mecanismo preciso de distribución de poderes entre el legislativo y el ejecutivo, constitucionalmente determinado, cualquier alteración de este equilibrio sería inconstitucional. Por ello, la fijación de un objetivo de estabilidad presupuestaria al que deba acomodarse el Gobierno en la elaboración de los presupuestos sólo es legítima en tanto que haya sido querida por el propio Gobierno. Éste es el difícil equilibrio que se logra a través de la exclusión de las facultades de iniciativa y enmienda de las Cortes: por un lado, tienen la decisión final de aprobar o rechazar la propuesta del Gobierno, pero, por otro, sólo pueden pronunciarse sobre un objetivo asumido por éste como aceptable mediante su propuesta. De este modo queda salvada la distribución de poderes del artículo 134.1 CE y se refuerza a la vez la posición del órgano representante de la soberanía nacional.

Una cuestión resta para completar la naturaleza del objetivo de estabilidad, y es determinar si la naturaleza de norma de rango legal que hemos apuntado la ostenta en tanto parte del procedimiento presupuestario o como procedimiento sustantivo e independiente. En favor de la primera opción, que aproximaría la aprobación de los presupuestos al Derecho parlamentario británico en los términos ya estudiados, pueden alegarse argumentos léxicos, pues la terminología empleada por el artículo 8 de la Ley no es la más usual para los proyectos de ley, y la propia Exposición de Motivos parece justificar

---

(134) Esta conclusión es perfectamente compatible con la tramitación que se ha dado en el Congreso de los Diputados al objetivo de estabilidad. Así, es publicado en el «BOCG» no como proyecto de ley, sino en la Serie D, general, bajo la rúbrica «otros textos». Por otro lado, se ha debatido en el Pleno en la sesión de los jueves, tradicionalmente dedicada a las iniciativas legislativas, pero no como debate de totalidad de éstas, sino con una calificación específica, la de «debate relativo al objetivo de estabilidad presupuestaria» («Diario de Sesiones», Congreso de los Diputados, Pleno y Diputación Permanente, VII Legislatura, núm. 149, 21 de marzo de 2002, pág. 7529).

semejante conclusión (135). Sin embargo, ni las expresiones adoptadas por el artículo 8 son concluyentes, ya que no impiden *per se* la consideración de la aprobación del objetivo de estabilidad presupuestaria como un procedimiento legislativo propio, ni tampoco lo es la Exposición de Motivos, que no parece ser muy precisa con el lenguaje empleado. En efecto, se habla de fijación del objetivo trienal por el Gobierno, cuando a continuación se reconoce que éste debe ser aprobado por las Cortes, de modo que la facultad gubernativa es de simple propuesta (136).

En cambio, la consideración de la tramitación del objetivo de estabilidad ante las Cortes como un procedimiento en sentido pleno, no incidental, tiene ventajas indudables. Es la primera y principal que la importante limitación de la autonomía presupuestaria de Comunidades Autónomas y Entes locales que implica el objetivo de estabilidad reclama, a efectos de corrección institucional, que ésta sea una norma específica, con la consiguiente publicación en el «BOE» y las demás garantías inherentes a la ley. Pero, además, la vigencia trienal del objetivo de estabilidad, aun sujeta a renovación anual, es incompatible con la de un año que se establece para los presupuestos en el artículo 134.2 CE. Consecuentemente, no estamos ante una fase del procedimiento presupuestario (aunque materialmente pueda tener un significado similar), sino ante un procedimiento principal y completo que se inicia con la propuesta del Gobierno y concluye, en su caso, con la aprobación por las Cámaras.

En cuanto a sus efectos, la Ley 18/2001 contempla al objetivo de estabilidad como un objetivo jurídicamente vinculante para todas las Administraciones públicas y, al menos en teoría, con una vigencia plurianual. Comenzando por su eficacia jurídica respecto de los presupuestos de las Administraciones públicas, ésta es innegable respecto de las Comunidades Autónomas y los Entes locales, dadas las competencias estatales en la materia ya ampliamente expuestas (137). La cosa cambia cuando volvemos la mirada al Estado. Dice al respecto el artículo 8.2 en su segundo párrafo, ya citado, que el Gobierno

---

(135) Así, afirma expresamente que «la primera fase del proceso de elaboración presupuestaria de todas las Administraciones públicas arrancará en el primer cuatrimestre de cada año con la fijación por el Gobierno del objetivo de estabilidad presupuestaria».

(136) Es éste un defecto muy extendido a lo largo de las leyes de estabilidad, que se refieren continuamente a la aprobación por el Gobierno del objetivo de estabilidad y olvidan la necesaria ratificación por las Cortes (así, arts. 6.3 de la LO 5/2001 y 20 de la Ley 18/2001).

(137) No obstante, las Comunidades Autónomas gozan de una mayor libertad frente a este objetivo, puesto que, si no acuerdan en el Consejo de Política Fiscal y Financiera la ejecución específica del objetivo general de estabilidad, estarán obligadas sólo al mantenimiento del equilibrio presupuestario y no al superávit que, en su caso, pudiera haber previsto el Gobierno.

debe acomodar la elaboración del proyecto de Ley de Presupuestos al objetivo de estabilidad aprobado por las Cortes.

Sin embargo, la Ley guarda silencio respecto de las facultades de enmienda de las Cámaras durante la tramitación de los presupuestos. Ciertamente es que las restricciones que a éstas opone el artículo 134.6 CE permiten que el Gobierno impida al Congreso y al Senado desviarse del objetivo previsto, pero un no imposible cambio de criterio del ejecutivo (motivado, por ejemplo, por un cambio en su signo político) volvería ilusorio al objetivo de estabilidad, arrumbado por la aceptación de enmiendas contrarias a su cumplimiento. Éste es un problema irresoluble en el actual marco constitucional. En este sentido, no debe olvidarse que, conforme al artículo 134.2 de la CE (y así lo reconoce el artículo 4 de la Ley cuando enuncia el principio de plurianualidad), los Presupuestos Generales del Estado tienen carácter anual e incluyen la totalidad de ingresos y gastos del sector público estatal. Son ellos, pues, el centro de las decisiones fiscales de nuestro ordenamiento jurídico, al reflejar las decisiones políticas fundamentales en materia económica de la mayoría parlamentaria (138). Por ello cuentan, por mandato constitucional, con un contenido mínimo indispensable (previsiones de ingresos y autorización de gastos) y se les otorga, como se ha dicho, plena naturaleza de ley. Y por ello quizá pudieran derogar no sólo el objetivo de estabilidad fijado, sino incluso las propias disposiciones de la Ley de Estabilidad Presupuestaria, cuyo contenido presupuestario es más que defendible, dejando a salvo, claro es, la parte regulada por la LO 5/2001 (139).

Las mismas razones obligan a limitar la eficacia jurídica de la pretendida vigencia trienal del objetivo de estabilidad, dado que siempre estará sujeto a confirmación en cada nuevo ejercicio. Por ello, el legislador, consciente de sus limitaciones, ha reconocido la necesaria compatibilidad con la anualidad presupuestaria en el citado artículo 4, y no como concesión retórica sino plenamente efectiva, y de ahí la previsión del artículo 8.1 de presentar anualmente el objetivo de estabilidad a las Cortes. Por tanto, fuera del término del ejercicio presupuestario ordinario, el objetivo de estabilidad se convierte en un mero programa económico no vinculante o, si se prefiere, en una simple previsión macroeconómica (140).

---

(138) STC 116/1994.

(139) Aunque la restrictiva interpretación del Tribunal Constitucional acerca del contenido máximo admisible para la Ley de Presupuestos permita abrigar alguna duda sobre la afirmación anterior, el mismo resultado podría lograrse, ya sin posibles tachas de inconstitucionalidad, a través de las leyes de medidas, elaboradas casi a la par que aquélla.

(140) Excepcionalmente, la vigencia trienal del objetivo de estabilidad podría tener relevancia en el caso de un rechazo continuado de las Cortes al objetivo propuesto por el Gobierno durante los siguientes ejercicios.

Quizá habría sido eficaz, si bien más complejo, introducir un objetivo posiblemente menos ambicioso pero garantizado con una reforma constitucional que vinculase a futuras mayorías parlamentarias, de forma parecida a como lo hace el Pacto de estabilidad y crecimiento. Ello resulta tanto más plausible cuanto que existen precedentes al respecto en el Derecho español. Me refiero al artículo 50.3 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León (141). Es cierto que la fórmula empleada adolece de alguna ambigüedad, pero no lo es menos que fija un principio que se vuelve indisponible para el legislador autonómico y que permite por vía jurisprudencial (ya que una vulneración del Estatuto podría ser recurrida ante el Tribunal Constitucional) la determinación de un concepto eficaz de estabilidad presupuestaria (142).

### 5.3.2. *Procedimiento de aprobación.*

La aprobación del objetivo de estabilidad se produce a través de un procedimiento complejo, que se regula en el artículo 8 y que comprende una fase gubernamental de elaboración y otra parlamentaria de debate y aprobación.

Respecto de la primera, de acuerdo con el artículo 8.1, el Gobierno, en el primer cuatrimestre de cada año, a propuesta conjunta de los Ministerios de Economía y de Hacienda, y previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas en cuanto al ámbito de las mismas, debe fijar el objetivo de estabilidad presupuestaria referido a los tres ejercicios siguientes, tanto para el conjunto del sector público como para cada uno de los grupos de agentes comprendidos en el artículo 2.1. En el mismo acuerdo se ha de incluir el límite máximo de gasto no financiero del Estado, que será luego recogido en la Ley de Presupuestos (art. 13). La naturaleza de norma de rango legal defendida anteriormente permite aplicar por analogía lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, respecto de la iniciativa legislativa de éste, si bien con la salvedad de que no estamos propia-

---

(141) LO 4/1983, de 25 de febrero, reformada por la LO 4/1999, de 8 de enero. Según este precepto, «los presupuestos de la Comunidad se presentarán equilibrados, y su elaboración y gestión se efectuará con criterios homogéneos a los del Estado, de forma que sea posible su consolidación».

(142) Las razones expuestas permiten también excluir cualquier pretensión de que las leyes de estabilidad sean normas interpretativas de la Constitución que impongan límites a futuros legisladores, tal y como ha sostenido algún sector doctrinal. L. AGUIAR DE LUQUE y G. ROSADO IGLESIAS, *La estabilidad presupuestaria y su eventual proyección en el Estado de las Autonomías*, op. cit., pág. 25.

mente ante un proyecto de ley (143). Al margen de la doble lectura por el Consejo de Ministros a que, con carácter general, es sometido todo proyecto de ley, quizá el apartado más notable sea el referido a los informes que han de acompañarlo. Así, de aceptarse la aplicación de este procedimiento, sería necesario informe de la Secretaría General Técnica, del Ministerio de Hacienda en este caso, y del Consejo de Estado, sin que sea descartable tampoco (aunque no obligatorio) el del Consejo Económico y Social (144), además de los específicamente exigidos por la Ley 18/2001.

Centrándonos en estos últimos, el informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera debe emitirse en el plazo de un mes desde la recepción de la propuesta conjunta en su Secretaría permanente y versará exclusivamente sobre la fijación global del objetivo de estabilidad para las Comunidades Autónomas (art. 6, apartados 1 y 2, de la LO 5/2001). También es necesario el informe previo de la Comisión Nacional de la Administración Local, según lo dispuesto por el artículo 20 de la Ley 18/2001.

Merecen una breve reflexión las posibles consecuencias de la omisión de los informes requeridos por las leyes de estabilidad presupuestaria. Sin entrar a fondo en una cuestión de cierto calado y aún no definitivamente resuelta, sí pueden sistematizarse algunas conclusiones preliminares (145). De acuerdo con el Tribunal Constitucional, la omisión de un informe exigido por la Constitución es causa siempre de inconstitucionalidad de la ley afectada (146), consecuencia extensible para aquellos cuya emisión esté prevista en las normas que integran el llamado bloque de la constitucionalidad (147). En cambio, la omisión de informes cuyo carácter preceptivo les esté atribuido por disposición de rango legal sólo puede determinar la inconstitucionalidad de una ley si ello afecta negativamente a la formación de la voluntad

---

(143) Así lo ha entendido el propio Gobierno, que ha presentado al Congreso de los Diputados el primer objetivo de estabilidad el 8 de marzo de 2002 bajo la forma de un Acuerdo del Consejo de Ministros y no la de un proyecto de ley. Véase «BOCG», Congreso de los Diputados, VII Legislatura, Serie D, núm. 325, 18 de marzo de 2002, págs. 27 y 28.

(144) La sustantividad propia del objetivo de estabilidad presupuestaria que he defendido anteriormente permite la emisión de este informe, ya que el artículo 7 de la Ley 21/1991, de 17 de junio, excluye expresamente al Anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado del Dictamen del Consejo.

(145) Son interesantes, al respecto, A. DORREGO DE CARLOS, «Artículo 88. Iniciativa legislativa gubernamental», en *Comentarios a la Constitución española de 1978*, tomo VI, EDERSA, Madrid, 1998, págs. 332 y ss., y P. GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, *Informes previos a la aprobación de proyectos de ley*, «Corts. Anuario de Derecho Parlamentario», núm. 11, 2001, págs. 57 y ss.

(146) En términos enérgicos, STC 35/1984, de 13 de marzo.

(147) En este sentido, STC 181/1988, de 13 de octubre.

de las Cámaras y se ha denunciado durante el procedimiento legislativo (148).

El problema consiste en si las leyes de estabilidad presupuestaria integran o no el bloque de la constitucionalidad. De acuerdo con la tesis que hoy puede considerarse, no sin reservas, como dominante, el bloque de la constitucionalidad es un complejo material de normas de rango diverso, aunque predominantemente legal (149), que tienen como contenido propio, no como efecto derivado, la delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas (150). Por tanto, integran normalmente este parámetro de constitucionalidad los Estatutos de Autonomía, las leyes del artículo 150 de la CE y las leyes básicas, éstas sólo en la medida en que puedan modular las competencias de desarrollo y ejecución autonómicas, de acuerdo con lo dispuesto en los respectivos Estatutos.

Partiendo de estas premisas, la respuesta al interrogante auto-planteado más arriba es clara: respecto del informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera sí debe entenderse exigido por una norma integrante del bloque de la constitucionalidad, ya que, como se ha apuntado anteriormente, la LO 5/2001 regula materias comprendidas en el ámbito que se ha venido atribuyendo a la LOFCA y ésta ha sido calificada como «punto de referencia para determinar la extensión y límites de la autonomía financiera de las CC.AA. y las facultades que al respecto se reservan a los órganos centrales del Estado» (151). Por tanto, su omisión determinaría la inconstitucionalidad del objetivo de estabilidad presupuestaria. La respuesta, en cambio, es distinta en cuanto al informe elaborado por la Comisión Nacional de la Administración Local, porque la Ley 18/2001 no entra dentro del bloque de constitucionalidad, de modo que se rige por la doctrina fijada para los informes exigidos por disposición legal (152).

Hasta aquí el procedimiento es irreprochable. Sin embargo, una vez que se produce el acuerdo del Consejo de Ministros las cosas comienzan a torcerse.

(148) SSTC 108/1986, de 29 de julio, y 99/1987, de 11 de junio.

(149) SSTC 66/1985, de 23 de mayo, y de 21 de julio de 1988.

(150) Véase F. RUBIO-LLORENTE, «El bloque de constitucionalidad», en *La forma del poder (Escritos de Derecho constitucional)*, op. cit., págs. 113 y ss. En la pág. 118 se incluyen expresamente las leyes orgánicas en desarrollo del artículo 157.3 dentro del bloque. Una tesis distinta, en I. DE OTTO, *Derecho constitucional. Sistema de fuentes*, op. cit., págs. 94 y 95.

(151) STC 179/1987, de 12 de noviembre, FJ 8.

(152) Por otro lado, en el caso de un retraso en la emisión de cualquiera de los dos informes, o incluso su falta de emisión, por causas imputables a los órganos competentes para elaborarlos, no veo mayores dificultades para entender cumplido el requisito del artículo 8.1 de la Ley 18/2001 con la mera remisión de la propuesta para su informe y el transcurso del plazo previsto para su emisión.

En primer lugar, el artículo 6.3 de la LO 5/2001 dispone que el Consejo de Política Fiscal y Financiera ha de determinar el objetivo de estabilidad presupuestaria correspondiente a cada Comunidad Autónoma en particular en el plazo de un mes desde el acuerdo del Consejo de Ministros. La elección de este *dies a quo* no resulta afortunada ya que, entretanto, se estará produciendo la tramitación parlamentaria del objetivo de estabilidad, tramitación que, lógicamente, va a ser ignorada por el Consejo, lo que desnaturaliza no poco las facultades que se atribuyen a las Cortes. En este sentido, no es suficiente que el artículo 8.3 de la Ley 18/2001 imponga que tanto el informe inicial como los acuerdos adoptados para la ejecución del objetivo de estabilidad en cada Comunidad Autónoma sean remitidos a la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado, dado que el propio precepto aclara que la remisión será a los meros efectos de conocimiento (153). Una solución más cuidadosa hubiera sido la de que tales acuerdos de ejecución se tomaran tras la aprobación del objetivo de estabilidad por las Cortes. En cualquier caso, si transcurrido el plazo fijado no fuera posible el acuerdo, el artículo 6.4 introduce la cautela de que cada Comunidad Autónoma estará obligada a elaborar y liquidar sus presupuestos en situación al menos de equilibrio, en los términos ya expuestos del artículo 3.2.

Paralelamente a la aprobación de los acuerdos autonómicos de ejecución del objetivo de estabilidad, el acuerdo del Consejo de Ministros ha de enviarse a las Cortes Generales para su debate y aprobación (art. 8.2). A diferencia del proyecto inicial, la Ley 18/2001 regula someramente la tramitación parlamentaria del objetivo de estabilidad acordado por el Gobierno. Así, el acuerdo debe ser remitido al Congreso de los Diputados (154), acompañado del cuadro macroeconómico de horizonte plurianual contenido en el Programa de estabilidad, en el que se situará la elaboración de los presupuestos de todos los sujetos del sector público estatal. Por supuesto, y de acuerdo con el artículo 88 CE, deben remitirse el resto de antecedentes necesarios, entre los que se encuentran los informes preceptivos que acabamos de señalar.

Al margen de la necesaria y sucesiva intervención del Pleno de cada Cámara y la limitación de las facultades parlamentarias al mero debate y votación de conjunto, no se especifica procedimiento

---

(153) Más razonable hubiera sido el envío del informe inicial del Consejo como documentación anexa al acuerdo del Gobierno a ambas Cámaras, mientras que de los acuerdos de ejecución debiera haberse exigido su remisión también al Congreso de los Diputados.

(154) El artículo 8.2 no especifica este punto, pero parece que es lo procedente teniendo en cuenta la participación «sucesiva» de las dos Cámaras; en todo caso, la información que deben recibir es exactamente la misma.



alguno. No obstante, pueden hacerse algunas consideraciones al respecto.

Recibida la propuesta en el Congreso, la Mesa deberá calificarla y acordar su tramitación, que ha de tener en cuenta, sobre todo, dos aspectos. En primer lugar, la limitación apuntada del derecho de enmienda de la Cámara. El último inciso del primer párrafo del artículo 8.2 es tajante al estatuir que «el Congreso de los Diputados y el Senado se pronunciarán *aprobando o rechazando* el objetivo de estabilidad propuesto por el Gobierno». No cabe, pues, la presentación de enmiendas de modificación a la propuesta gubernamental, ni tampoco, lógicamente, de totalidad, salvo, quizá, las de devolución (155). Se establece así una salvaguarda del monopolio gubernamental en la iniciativa del poder presupuestario, en términos aún más expeditivos que los previstos para las leyes de presupuestos, que sí admiten, aun con limitaciones, enmiendas parlamentarias, justificada, como hemos subrayado, por la incidencia que este objetivo pretende tener sobre las potestades de elaboración del presupuesto que atribuye al Gobierno el artículo 134.1 CE (156).

Ello no obstante, queda expedita la vía de formular propuestas para una aceptación condicionada del objetivo de estabilidad presupuestaria. Éstas son un tipo debilitado de enmienda por el que las modificaciones al texto original no se incorporan directamente a la iniciativa tramitada, sino que se le comunican al órgano que la ha presentado para que se pronuncie a favor o en contra de su inclusión, dejando sentado que su rechazo determinaría el voto contrario del Parlamento al conjunto de la iniciativa. Actualmente, esta posibilidad se utiliza con cierta frecuencia en los procedimientos de autorización parlamentaria de los acuerdos de cooperación entre Comuni-

(155) La Mesa del Congreso de los Diputados ha venido incluso a rechazar esta última posibilidad, puesto que ha entendido que ninguno de los procedimientos reglamentariamente previstos es aplicable al objetivo de estabilidad, de modo que su tramitación se ha de regir por el artículo 8 de la Ley 18/2001, que requiere debate y votación en el Pleno, y por el artículo 74.2 RCD, que establece un debate de totalidad de carácter supletorio, con turnos a favor y en contra de quince minutos y fijación de posición del resto de grupos por diez minutos. No obstante, dicho debate se ha modulado en un sentido que lo ha aproximado al debate de totalidad de los Presupuestos, al permitir intervenciones por quince minutos de todos los grupos parlamentarios. El desarrollo del debate puede seguirse en el «Diario de Sesiones», Congreso de los Diputados, Pleno y Diputación Permanente, VII Legislatura, núm. 149, 21 de marzo de 2002. Asimismo, «Diario de Sesiones», Senado, Pleno, VII Legislatura, núm. 84, 4 de abril de 2002.

(156) La limitación del derecho de enmienda de los grupos y miembros individuales de las Cámaras ha sido declarada constitucional por la STC 76/1988, de 26 de abril, y más claramente, por la STC 27/2000, de 31 de enero, relativas a las leyes por las que se fijan las aportaciones de las Haciendas forales a la Hacienda de la Comunidad Autónoma Vasca y la metodología de cálculo, respectivamente. En este caso, el Tribunal entendió que dicha limitación quedaba justificada por el carácter paccionado de ambas leyes y porque, por lo demás, restaban aún importantes facultades de los parlamentarios respecto de la tramitación de dichas iniciativas.

dades Autónomas previstos en el artículo 145.2 CE. La previsión reglamentaria se contiene en el artículo 138.2 del RS, donde se faculta a la Comisión General de las Comunidades Autónomas elevar al Pleno dictamen en el que se proponga, entre otras alternativas, «el otorgamiento de la autorización con los condicionamientos que se estimen oportunos» (157).

En segundo lugar, deberá decidirse si es preciso o conveniente el paso por Comisión de la propuesta de objetivo. El artículo 8.2 de la Ley 18/2001 se limita a exigir su votación en Pleno, de modo que la fase de Comisión es posible, aunque no preceptiva. En Derecho parlamentario no faltan ejemplos a favor de un debate previo en Comisión de proyectos respecto de los que no se admiten, o están muy restringidas, las enmiendas parciales y que deben ser aprobados o rechazados en el Pleno, como es el caso de la autorización de ratificación de tratados internacionales, conforme al artículo 94.1 CE, que son dictaminados por la Comisión de Exteriores. Sin embargo, tampoco es descabellado utilizar el procedimiento de lectura única previsto en el artículo 150 del Reglamento del Congreso, que permite subrayar el carácter de decisión política general que tiene la fijación del objetivo de estabilidad presupuestaria (158). En el caso de que se opte por un debate previo en Comisión, aunque pudiera defenderse la competencia de la Comisión de Economía y Hacienda, quizá sea más conveniente que sea la Comisión de Presupuestos la encargada de estudiar un objetivo que más adelante va a vincular la elaboración de la norma que constituye el eje de trabajo de este órgano parlamentario.

Aprobada la propuesta de objetivo de estabilidad por el Congreso, las consideraciones anteriores pueden repetirse respecto del procedimiento en el Senado. Sin embargo, sí existe una materia específica de esta Cámara que requiere atención, y es que un rechazo eventual al objetivo propuesto por el Gobierno no tiene por qué adoptar la forma de veto. Más adelante me referiré a la especial posición del Senado respecto del objetivo de estabilidad presupuestaria. Baste adelantarse, de momento, que no me parece obligado aplicar a este procedimiento el artículo 90.2 CE, de manera que puede bastar mayoría simple para pronunciarse en uno u otro sentido.

Si el objetivo de estabilidad es aprobado por las Cortes, la elabo-

---

(157) Sobre el significado expuesto de estos condicionamientos puede verse M. ALBA NAVARRO, «Los acuerdos de cooperación entre las Comunidades Autónomas y las Cortes Generales», en *El Senado como Cámara de representación territorial y la función de los Parlamentos Autonómicos*, Dykinson, Madrid, 1998, pág. 29.

(158) Es ésta la opción que se ha adoptado en la práctica, aunque sin apelar al citado artículo 150 RCD.

ración del proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado habrá de acomodarse a este objetivo (159). Si, por el contrario, es rechazado, el Gobierno debe, en el plazo máximo de un mes, remitir un nuevo acuerdo que se someterá al mismo procedimiento. Dos cuestiones surgen en este momento.

En primer lugar, qué ocurre en caso de un rechazo continuado por las dos Cámaras (mejor, por el Congreso de los Diputados, ya que no tiene sentido la intervención sucesiva del Senado ante un voto negativo de aquél) a la propuesta del Gobierno. Ante esta situación, el Gobierno, al elaborar el proyecto de presupuestos, estará vinculado por el objetivo aprobado en ejercicios anteriores, si estuviera vigente, y, subsidiariamente, por el principio de estabilidad del artículo 3.2 de la Ley 18/2001.

El segundo problema, seguramente poco frecuente aunque no imposible en la práctica, que puede surgir es la eventual discordancia entre ambas Cámaras, o, por ser más preciso dado el orden concreto de los debates, un rechazo del Senado a una propuesta ya aceptada por el Congreso. Una interpretación literal del artículo 8.2 de la Ley 18/2001 (160) pudiera conducir, *prima facie*, a la conclusión de que el rechazo del Senado obligaría al Gobierno a presentar una nueva propuesta de objetivo de estabilidad. No obstante, no me parece temerario defender una conclusión opuesta.

En primer lugar, porque los propios términos literales no son tan rotundos, puesto que del texto transcrito lo único que se deduce necesariamente es que la aprobación del objetivo de estabilidad pueda imputarse al Congreso y al Senado, pero no que para su rechazo baste el disenso de una de las dos Cámaras. En segundo lugar, porque los antecedentes legislativos, también reclamados como criterio de interpretación por el artículo 3 del Código Civil, demuestran que el tenor literal definitivo del precepto analizado es más matizado que la enmienda inicial respecto de la igual posición de las dos Cámaras en cuanto a su poder de rechazo de la propuesta del Gobierno (161).

---

(159) La naturaleza del objetivo de estabilidad, que estamos defendiendo, obliga a que, tras la aprobación parlamentaria, se publique en el «BOE». No obstante, en el momento de redactarse estas líneas no se ha efectuado dicha publicación, omisión criticable, dado que no existe otro medio de publicidad legal de un objetivo que afecta internamente a Administraciones que pueden ignorar justificadamente su contenido concreto. Todo ello al margen de la evidente infracción de los principios del artículo 9.3 CE.

(160) La redacción exacta del segundo párrafo del artículo 8.2 de la Ley 18/2001 es la siguiente: «En el supuesto de que el objetivo de estabilidad fuese aprobado por el Congreso de los Diputados y por el Senado, la elaboración del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado habrá de acomodarse a ese objetivo. Si, por el contrario, fuese rechazado, el Gobierno, en el plazo máximo de un mes, remitirá un nuevo acuerdo que se someterá al mismo procedimiento».

(161) El texto del Informe de Ponencia, que introduce la enmienda núm. 99 del Grupo Popular, luego rectificado en Comisión a instancias de los servicios jurídicos del Sena-

Sin embargo, el argumento decisivo es que el objetivo de estabilidad tiene una naturaleza jurídica muy paralela a la de la Ley de Presupuestos, respecto de la cual las Cámaras se hallan en una situación desigual.

El punto central que fundamenta este razonamiento es que no puede hablarse de una posición de equivalencia de atribuciones entre el Congreso y el Senado, sino de una preponderancia de aquél, manifestada en todas las potestades que la Constitución atribuye expresamente a las Cortes Generales, en particular las enumeradas en su artículo 66.2 (162), que, en lo que atañe a esta materia, son las de ejercicio de la potestad legislativa del Estado y de aprobación de sus presupuestos (163). Esta preponderancia determina que, salvo disposición en contrario, es el Congreso el que ha de prevalecer en caso de conflicto, si bien varían las exigencias procesales para ello. El cauce constitucionalmente previsto como regla general es la de que el Congreso tenga la última palabra, siguiendo lo dispuesto en el artículo 90.2 CE, con sus consabidas prescripciones de mayoría absoluta o mayoría simple, transcurridos dos meses desde el veto senatorial. Este procedimiento presenta, además, la ventaja de casar mejor con la naturaleza de función presupuestaria que ostenta la aprobación de un objetivo que, no debe olvidarse, incluye también la fijación del techo de gasto no financiero del Estado para los siguientes presupuestos.

Sin embargo, es también posible defender una solución que salva mejor las competencias del Senado, cual es el procedimiento previs-

---

do, es el siguiente: «En el supuesto de que el objetivo de estabilidad propuesto por el Gobierno fuese aprobado por el Congreso y el Senado, la elaboración del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales habrá de acomodarse a ese objetivo. Si, por el contrario, *fuese rechazado por el Congreso o el Senado*, el acuerdo del Consejo de Ministros se devolverá al Gobierno, a fin de que en el plazo máximo de un mes se remita un nuevo acuerdo que se someterá al mismo procedimiento». Puede verse el texto de la enmienda en «BOCG», Senado, Serie II, 2 de noviembre de 2001, pág. 47; referencia a la corrección técnica en «Diario de Sesiones del Senado», VII Legislatura, núm. 199, Comisión de Hacienda, 12 de noviembre de 2001, pág. 10.

(162) La STC 234/2000, de 3 de octubre, dice expresamente en su FJ 8 que «el artículo 90 CE [...] se configura como uno de los varios preceptos constitucionales en los que se plasma la diferente posición que ocupan el Congreso de los Diputados y el Senado en el procedimiento legislativo ordinario, así como de las relaciones entre una y otra Cámara en el ejercicio de la potestad legislativa que el artículo 66.2 residencia en las Cortes Generales, todo lo cual responde, en definitiva, a la característica configuración del modelo bicameral adoptado por nuestra Constitución». En idéntico sentido, STC de 25 de abril de 2002, que excluye «cualquier interpretación del Reglamento del Senado que pretenda ampliar los supuestos de discrepancia de esta Cámara con el Congreso que han de dar lugar a nueva consideración del texto en éste» (FJ 5).

(163) Hasta tal punto es dispar la posición del Senado respecto del Congreso en el procedimiento legislativo —que es el que, con algunas variantes, rige la aprobación de los Presupuestos— que algunos autores han negado que aquél apruebe leyes, limitándose sus atribuciones en este ámbito a las de enmienda y de veto. Véase A. DORREGO DE CARLOS, «Artículo 88. Iniciativa legislativa gubernamental», *op. cit.*, págs. 309 y ss.

to en el artículo 74.2 CE, es decir, la convocatoria de una Comisión mixta que elabore un nuevo texto nuevamente sometido a las Cámaras, decidiendo, si el conflicto continúa, el Congreso por mayoría absoluta. Es cierto que esta alternativa choca con el carácter tasado de los supuestos a los que debe aplicarse (164) y con la vocación generalista del procedimiento del artículo 90.2. Pero, en rigor, esta vía es de aplicación debida sólo respecto a las leyes orgánicas y ordinarias (art. 90.1), no en relación a toda norma con rango de ley. De hecho, al margen de los supuestos del artículo 74.2, quedan excluidos el de convalidación o derogación de decretos-leyes (art. 86.2) y el de aprobación del Reglamento de las Cortes Generales (art. 72.2). Puede, por tanto, señalarse que en aquellos casos en que nos encontremos ante una norma de rango legal que no sea ley orgánica u ordinaria, es posible que se dé otro mecanismo de resolución de los desacuerdos entre las dos Cámaras. Éste es el caso del objetivo de estabilidad, una norma de creación legal cuyas especialidades procedimentales permiten afirmar que encaja difícilmente dentro de la categoría de ley ordinaria. Por otro lado, el procedimiento defendido está en relación con el papel del Senado como Cámara de representación territorial que le atribuye el artículo 69 CE, dadas las claras implicaciones al respecto que tiene la fijación de un objetivo de estabilidad presupuestaria para todas las Administraciones públicas. En fin, esta solución permite cohonstar en buena medida el respeto a una cierta posición paritaria del Senado, que, sin duda, está buscando el artículo 8.2 de la Ley 18/2001, con la facultad del Congreso de, en último término, superar el rechazo senatorial por mayoría absoluta (165).

En cualquier caso, ya se juzgue más conveniente la vía del artículo 90.2 o la que se acaba de proponer, lo que sí parece conveniente es que este procedimiento sea objeto de una normación conjunta por parte de las Mesas de ambas Cámaras que estatuya la solución oportuna y que clarifique definitivamente las competencias del Congreso y del Senado. Más aún, esta nueva herramienta puesta a su disposición da mayores argumentos para no dilatar más la elaboración del Reglamento de las Cortes Generales previsto en el artículo 72.2 CE y en el que, sin duda, debe tener cabida la regulación detallada de la tramitación del objetivo de estabilidad presupuestaria (166).

---

(164) Concretamente, la autorización de la ratificación de los tratados internacionales previstos en el artículo 94.1 CE, la autorización de los acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas del artículo 145.2 CE y la aprobación del Fondo de Compensación Interterritorial previsto en el artículo 158.2 CE.

(165) Una de las posibilidades de negociación que queda a disposición de la Comisión mixta que, en su caso, hubiera de convocarse es, precisamente, la de adoptar una propuesta de aceptación condicionada, en los términos anteriormente expuestos.

(166) Sobre la naturaleza y otros contenidos convenientes de dicho Reglamento pue-

#### 5.4. *Los instrumentos de garantía del cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria*

Pasando ya a las técnicas previstas para garantizar el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, éstas se dividen en técnicas comunes o generales para el conjunto del sector público, técnicas para la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y las Entidades locales.

##### 5.4.1. *Instrumentos de alcance general.*

Aparecen regulados de manera sucinta, puesto que el grueso de los mecanismos se deja para cada ámbito territorial, de manera que resulten adaptados al respectivo nivel de autonomía. De este modo, al margen de algunos enunciados más genéricos contenidos en el artículo 7 de la Ley 18/2001, tales como el deber de todos los sujetos previstos en el artículo 2 de cumplir el principio de estabilidad presupuestaria, la competencia del Gobierno de la Nación para velar por el cumplimiento de dicho principio y una suerte de cláusula de salvaguardia por la que se admiten situaciones de déficit de carácter excepcional (que han de justificarse a través de la exposición de las causas que las ocasionan, con indicación de los ingresos y gastos que las producen, y que exigen la formulación de un plan económico y financiero de saneamiento), la Ley establece tres estipulaciones fundamentales:

En primer término (art. 9), se encomienda a la Intervención General de la Administración del Estado la elaboración de un informe que el Ministro de Hacienda ha de elevar al Consejo de Ministros sobre el cumplimiento del objetivo de estabilidad referido al ejercicio anterior, antes del 1 de septiembre de cada año. Es obligada, asimismo, su remisión al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas (167) y la comparecencia ante el mismo del Ministro de Hacienda para informar sobre el grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria por las Comunidades Autónomas en el ejercicio inmediato anterior.

---

de verse P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ y B. PENDÁS GARCÍA, «Artículo 72.2. Autogobierno de las Cámaras. Sesiones conjuntas», en *Comentarios a la Constitución española de 1978*, tomo VI, Madrid, EDESA, 1998, págs. 451 y ss.

(167) Si bien la remisión del informe completo (que incluye al conjunto de las Administraciones públicas, pues el artículo 9.1 no especifica que quede limitada al ámbito autonómico) puede justificarse en virtud del principio de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, no sería de recibo que el Consejo pudiese manifestar su posición, por lo que sus facultades quedan reducidas a la mera recepción de la información.

En segundo lugar, para asegurar la homogeneidad en la medición del cumplimiento del objetivo de estabilidad, el artículo 10 establece que ésta se debe acomodar a las normas del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales.

En tercer y último lugar, el artículo 11 establece el principio de responsabilidad compartida de las Administraciones públicas en el supuesto de que, como consecuencia del incumplimiento de las obligaciones previstas en la Ley, provoquen o contribuyan a provocar el incumplimiento por España de las obligaciones asumidas en el Pacto de estabilidad y crecimiento en los términos ya expuestos, y la aplicación del consiguiente régimen sancionador. Es difícil exagerar la trascendencia de esta previsión por su indudable eficacia *pro futuro* para asegurar el cumplimiento por las Administraciones territoriales del objetivo de estabilidad y por ser una derivación coherente del principio de corresponsabilidad fiscal, en especial entre Estado y Comunidades Autónomas. Ninguna de las dos Leyes regula el procedimiento a través del que, en su caso, habrá de hacerse efectiva esta responsabilidad, aunque se requiere, en todo caso, la audiencia de la Administración o entidad afectada a lo largo de aquél (168).

#### 5.4.2. *Instrumentos de disciplina para el Estado.*

Las técnicas para lograr el equilibrio presupuestario en el sector estatal ocupan una buena parte de la Ley 18/2001 y son, por razones obvias, las más estrictas de todas. La estabilidad presupuestaria para los órganos de la Administración General del Estado trata de asegurarse con medidas que inciden en las fases de elaboración y gestión del presupuesto.

##### a) *En la fase de elaboración del presupuesto.*

En esta fase, al margen del techo de gasto fijado en la propuesta de objetivo de estabilidad presupuestaria que, una vez aprobados los PGE, constituirá el límite máximo de gasto no financiero de los mismos (art. 13), la Ley regula dos instrumentos de cierta importancia.

---

(168) Aunque la STC 68/1996, de 18 de abril, apunta que la introducción de un trámite de audiencia no es bastante para cubrir las exigencias constitucionales de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas en el ámbito financiero, en este caso está plenamente justificada, ya que se trata más bien de una garantía para las Administraciones territoriales afectadas que responde no tanto a necesidades cooperativas como al principio que, en términos clásicos, podemos expresar con el conocido *nemo damatur inaudita parte*.

En primer lugar, el artículo 12 exige que, con carácter previo a la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado, el Ministerio de Hacienda confeccione unos escenarios de previsión plurianual de ingresos y gastos, que han de detallar para cada año los importes de los compromisos de gasto contenidos en cada política presupuestaria. Su naturaleza responde a la de una estimación indicativa, similar a la ya apuntada para los planes de convergencia, aunque no cabe duda de que la cualificación de su autor les otorgará cierta relevancia, puesto que los distintos Departamentos ministeriales sabrán a qué atenerse a la hora de formar los estados de gasto previos a la elaboración del anteproyecto de presupuestos. Por otro lado, la expresión «políticas presupuestarias» responde en buena medida a la clasificación del gasto público por programas, que, prevista ya en el artículo 31.2 CE de manera implícita, encuentra pleno acomodo en el artículo 52 de la Ley General Presupuestaria (169).

En segundo lugar, el artículo 14 dispone que, en el caso de que se presenten los presupuestos para algunos de los entes u órganos de la Administración General del Estado o de las Entidades Gestoras de la Seguridad Social en situación de déficit, el Gobierno deberá remitir a las Cortes Generales un plan trienal de corrección del desequilibrio. Este plan, de carácter excepcional, se tramitará en la forma establecida en el artículo 8.2 respecto del objetivo de estabilidad presupuestaria. Por otro lado, el artículo 14.2 permite al Gobierno presentar a las Cortes un plan rectificativo del plan inicial si se produjeren circunstancias económicas o administrativas no previstas en éste, que será sometido también al procedimiento establecido por el artículo 8.2. En ambos casos es aplicable lo ya apuntado anteriormente acerca de la naturaleza jurídica y las distintas facultades de las Cámaras respecto del objetivo de estabilidad presupuestaria.

b) *En la fase de gestión presupuestaria.*

Dentro de las medidas para la fase de gestión presupuestaria destaca el fondo de contingencia regulado en el artículo 15. Este precepto lo define como una sección presupuestaria, incluida en el límite de gasto fijado anualmente para el Estado de una cuantía del 2% del

(169) Un primer desarrollo del artículo 12 de la Ley 18/2001 lo constituye la norma 1.2 de la Orden del Ministerio de Hacienda 1044/2002, de 9 de mayo, por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para el año 2003. De acuerdo con su redacción, los Escenarios presupuestarios para el período 2003-2005 deben ser compatibles, tanto para ingresos como para gastos, con el objetivo de estabilidad presupuestaria.



mismo. Su función es la de atender, cuando proceda, necesidades de carácter no discrecional y no previstas en el presupuesto inicialmente aprobado que puedan presentarse a lo largo del ejercicio. Su aplicación concreta exige la aprobación del Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Hacienda. La estricta anualidad con que se configura determina que el remanente que, en su caso, exista al final de cada ejercicio no pueda ser incorporado a ejercicios posteriores (art. 15.5). Además, como medio adicional de control parlamentario, el artículo 15.4 exige que se remita trimestralmente a las Comisiones de Presupuestos del Congreso de los Diputados y del Senado un informe sobre su aplicación en el trimestre inmediatamente anterior. La Ley limita los efectos del informe a la mera ilustración de las Cámaras, pero la falta de previsión de un debate específico no impide que éstas adopten cuantas iniciativas de control estimen oportunas a tenor de su contenido.

La función más importante del fondo de contingencia aparece recogida en el artículo 16. En él se contiene una muy importante modificación del régimen establecido en los artículos 64 y ss. de la LGP. Dispone aquél que los créditos extraordinarios, suplementos de crédito, ampliaciones e incorporaciones de crédito previstos en la LGP u otras disposiciones legales deben financiarse con cargo al fondo de contingencia o bien mediante bajas en otros créditos. Resulta una medida oportuna que trata de paliar los graves inconvenientes ya apuntados que plantea la flexibilización de la mayor parte de los principios presupuestarios que trajo consigo la LGP de 1988. No existe, por lo demás, fricción alguna con el rango de ley que ostentan los créditos extraordinarios y los suplementos de crédito rogados a las Cortes de acuerdo con el artículo 64 LGP, ya que en este caso el efecto del artículo 16 de la Ley 18/2001 es obligar al Gobierno a que en la elaboración del oportuno proyecto se someta a los requisitos de financiación que éste establece. Por lo demás, los límites de enmienda que gravan a las Cámaras (art. 134.6 CE) refuerzan la futura eficacia del fondo de contingencia.

Las medidas en el ámbito de la gestión se cierran con una regulación del saldo de liquidación presupuestaria (art. 17), de manera que si fuese deficitario se deberá remitir a las Cortes el plan económico-financiero de corrección regulado en el artículo 14, mientras que si resulta en una posición de superávit se aplicará en el ámbito de la Administración General del Estado, a reducir su endeudamiento neto, y en el Sistema de la Seguridad Social, a dotar al Fondo de reserva regulado por la Ley de Consolidación y Racionalización de la Seguridad Social de 15 de julio de 1997. La aplicación al Fondo de reserva del superávit de la Seguridad Social no es, sin embargo, de

carácter necesario, sino sólo prioritario (170), conforme al artículo 17.2.b), lo que permite prácticas como la consolidación de los resultados de los presupuestos del Estado con los de la Seguridad Social y enjugar un eventual déficit de aquéllos con el superávit de ésta. Se trata de una práctica criticable que se ha venido justificando, insuficientemente, por el hecho de que no se haya concluido hasta la fecha el proceso de separación de fuentes de financiación entre pensiones contributivas y no contributivas establecido en la propia Ley de 1997.

c) *Los Entes de Derecho público del artículo 2.2.*

El capítulo II del Título II de la Ley 18/2001 se cierra con el artículo 18, dedicado al régimen aplicable a los Entes de Derecho público comprendidos en el artículo 2.2 dependientes de la Administración General del Estado. Todos ellos, en la contingencia de que incurran en pérdidas que afecten al cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, estarán obligados a elaborar un informe de gestión y, en su caso, un plan de saneamiento a medio plazo, en el cual se indiquen las medidas correctoras de carácter económico-financiero que deban adoptar sus órganos rectores. El contenido, el plazo y el procedimiento para la presentación del informe de gestión y del plan de saneamiento quedan deferidos a la aprobación del reglamento correspondiente. Sólo una observación, y es la cautela «pérdidas que afecten al cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria», coherente con la definición más laxa del principio de estabilidad presupuestaria que contiene para estos Entes el artículo 3.3, al excluir la aplicación automática de este régimen para aquéllos. De este modo será posible la subsistencia de Entes deficitarios siempre que existan razones que justifiquen su mantenimiento y que no se ponga en peligro el objetivo de estabilidad.

5.4.3. *Instrumentos aplicables a las Comunidades Autónomas.*

Los mecanismos aplicables a las Comunidades Autónomas constituyen el grueso de la LO 5/2001, tal y como subraya su artículo 1, al que debemos hacer, no obstante, la salvedad ya apuntada anteriormente de que aquéllos no son tanto instrumentos de cooperación

(170) Conclusión reforzada por el rechazo de la enmienda núm. 135 del Grupo Socialista, que, entre otras modificaciones, proponía eliminar el término «prioritariamente» del precepto estudiado.

cuanto de coordinación, sin perjuicio de algunas excepciones, como ahora veremos.

Los artículos 2 a 4 de la LO 5/2001, además de reiterar algunas de las disposiciones comunes ya vistas (tales como los principios generales y la asunción por las Comunidades Autónomas de su cuota de responsabilidad en caso de incumplimiento del objetivo de estabilidad que dé origen a una sanción a España por parte de la Unión Europea en los términos del Pacto de estabilidad), regulan las competencias de cada Administración en el cumplimiento del principio de estabilidad. Así, el artículo 3 otorga a las Comunidades Autónomas la potestad de establecer las medidas legislativas y administrativas que estimen convenientes a tal efecto, aunque bajo la obligación de atenerse a dicho principio. Por su parte, corresponde al Gobierno de la Nación, sin perjuicio de las funciones atribuidas al Consejo de Política Fiscal y Financiera a las que luego nos referiremos, velar por el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria (171).

Al margen de lo anterior, la LO 5/2001 contiene dos grupos de disposiciones. Por un lado, determina las competencias del Consejo de Política Fiscal y Financiera como órgano de cooperación y coordinación entre Estado y Comunidades Autónomas. Por otro, diseña algunos instrumentos de garantía para asegurar el cumplimiento del objetivo de estabilidad que ejercen una función de complemento a los que éstas puedan adoptar. En ambos casos, la nueva regulación requiere la reforma correlativa de la LOFCA, que se contiene en la propia Ley Orgánica.

Ante todo, la LO 5/2001 convierte al Consejo de Política Fiscal y Financiera creado por el artículo 3 de la LOFCA (172) en foro fundamental para el cumplimiento de la política de estabilidad presupuestaria (173), de tal manera que bien puede hablarse incluso de una al-

---

(171) Es importante el uso de la expresión «principio de estabilidad presupuestaria» y no la de objetivo, en consonancia con la no obligatoriedad del objetivo anual en tanto no se haya adoptado el acuerdo de ejecución previsto en el artículo 6. Recuérdese, según ya se ha subrayado, que en el caso de que éste no se produjese, la obligación de las Comunidades Autónomas se limita a la de elaborar y liquidar sus presupuestos en situación de equilibrio, tal y como lo define el artículo 3.2 de la Ley 18/2001 al ocuparse, precisamente, del principio de estabilidad presupuestaria.

(172) Su finalidad es coordinar la actividad financiera entre la Hacienda del Estado y las de las Comunidades Autónomas. Está integrado por el Ministro de Economía y Hacienda (en la actualidad Ministro de Hacienda, tras la reforma ministerial ordenada por el RD de 27 de abril de 2000), el Ministro de Administraciones Públicas y el Consejero de Hacienda de cada Comunidad o Ciudad Autónoma. Debe destacarse cómo, a pesar de que el Tribunal Constitucional ha negado la condición de Comunidad Autónoma a las ciudades de Ceuta y Melilla, al calificarlas como «ciudades con Estatuto de Autonomía» (AATC 201 y 202/2000, de 25 de julio), éstas ostentan representación en el Consejo de Política Fiscal y Financiera, ocupando una posición intermedia entre las Comunidades Autónomas y los Entes locales.

(173) La Exposición de Motivos, con un énfasis quizá excesivo, dice que «está llama-

teración de la naturaleza del órgano, que de mera instancia consultiva, aunque dotada de un contenido político innegable, adquiere también competencias ejecutivas. Así, dejando aparte su intervención necesaria para fijar el objetivo de estabilidad para el conjunto de las Comunidades Autónomas, prevista en el artículo 6 de la LO 5/2001 en los términos estudiados, y para adoptar el acuerdo de ejecución para cada Comunidad específica, también le corresponden importantes facultades en el procedimiento de corrección de las situaciones de desequilibrio.

Este procedimiento se regula en el artículo 8 de la LO 5/2001 para aquellas Comunidades Autónomas que no hayan aprobado sus presupuestos en situación de equilibrio. Cuando esto suceda, la Comunidad afectada está obligada a presentar un plan económico-financiero de saneamiento a medio plazo, que contendrá la definición de las políticas de ingresos y gastos que deberá aplicar la Comunidad Autónoma durante los tres ejercicios siguientes. La elaboración del plan necesitará el voto favorable de la Asamblea legislativa de la Comunidad afectada, sólo en tanto en cuanto la legislación específica de ésta así lo establezca (art. 8.1 *in fine*).

El plan, así redactado, debe enviarse al Consejo de Política Fiscal y Financiera, en el plazo de un mes desde la aprobación de los presupuestos deficitarios por parte de la Comunidad afectada, para que se manifieste sobre la idoneidad de las medidas propuestas y su adecuación al objetivo de estabilidad fijado para las Comunidades Autónomas. En el caso de que el Consejo adopte un pronunciamiento negativo, deberá requerir a la Comunidad Autónoma, a través de su Secretaría permanente, la presentación de un nuevo plan en el plazo de veinte días. Si el plan es, en cambio, aprobado, corresponde al Ministerio de Hacienda supervisar su cumplimiento. Cuando condiciones económicas imprevistas incidan sobre la ejecución del plan, la Comunidad afectada podrá presentar al Consejo de Política Fiscal y Financiera un plan rectificativo que se tramitará a través del procedimiento anterior.

En fin, la corrección de las situaciones de desequilibrio no se limita al momento de aprobación del presupuesto, sino que se extiende a la fase de liquidación. De este modo, el artículo 8.7 obliga a la Comunidad Autónoma que liquide sus presupuestos en situación de déficit a presentar un plan de saneamiento en los veinte días siguientes a la aprobación de la liquidación por la Asamblea legislativa correspondiente. De modo similar al plan de saneamiento previsto

---

do a desempeñar un papel clave en la coordinación de la política presupuestaria del Estado y de las Comunidades Autónomas al servicio del principio de estabilidad presupuestaria».

para la fase de aprobación del presupuesto, el Consejo debe pronunciarse sobre la idoneidad del plan, debiendo la Comunidad Autónoma examinada, en caso de dictamen negativo, presentar un nuevo plan.

Para el ejercicio de la responsabilidad que el Ministerio de Hacienda asume en cuanto al seguimiento de las actuaciones contenidas en los planes de saneamiento, la LO 5/2001 le atribuye algunas potestades adicionales, en particular las siguientes:

a) La facultad, a los efectos de comprobación del cumplimiento de los objetivos de estabilidad, de recabar de las Comunidades Autónomas el envío de la información que permita medir el grado de cumplimiento del objetivo fijado para cada una de ellas, con arreglo a las normas del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (art. 7).

b) La posibilidad de que el Gobierno tenga en cuenta el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria al autorizar las operaciones de crédito o emisión de deuda por las Comunidades Autónomas, tal y como se prevé en el artículo 14 de la LOFCA, reformado a estos efectos por la disposición adicional tercera de la Ley Orgánica. Se trata de una disposición importante, por cuanto puede significar una auténtica restricción que impida una eventual indisciplina por parte de una Comunidad. Más aún si se tiene en cuenta que por esta vía no sólo se someten a autorización las operaciones de crédito en el extranjero (174), como hasta la fecha, sino también aquellas hasta ahora libres, esto es, la realización de operaciones de crédito por un período inferior a un año debido a necesidades de tesorería y la concertación de operaciones por un plazo superior, siempre que se destinasen a financiar gastos de inversión y que el importe total de las anualidades de amortización por capital e intereses no excediese del 25% de los ingresos corrientes de la Comunidad. No obstante, el desarrollo reglamentario pudiera privarle de buena parte de su potencial, ya que no se establecen consecuencias automáticas a la situación de desequilibrio, sino simplemente la previsión de que el Gobierno pueda tener en cuenta dicha situación.

c) La creación de una Central de información de carácter público sobre las operaciones de crédito, la emisión de deuda y cualquier otra apelación al crédito o asunción de riesgos y las cargas financieras de ellas derivadas, concertadas por las Administraciones de las Comunidades Autónomas. A tal fin se dispone (art. 10) que las enti-

(174) No se entienden como tales las operaciones de emisión o concertación denominadas en euros que se realicen en el espacio territorial de los países pertenecientes a la UEM (art. 14.3 de la LOFCA, en su nueva redacción).

dades financieras, las Administraciones públicas y, de forma especial, el Banco de España colaboren con los organismos competentes del Ministerio de Hacienda aportando los datos necesarios relacionados con tales operaciones (175).

El sistema se completa con una regulación del régimen aplicable a las entidades dependientes de las Comunidades Autónomas que resulten incluidas en el artículo 2.2 de la Ley 18/2001. En este sentido, el artículo 11 de la LO 5/2001 les otorga la competencia para adoptar las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria en los términos más flexibles que para estos entes define el artículo 3.3 de la Ley 18/2001.

#### 5.4.4. *Instrumentos de disciplina de las Entidades locales.*

El régimen de las Entidades locales resulta similar al explicado para las Comunidades Autónomas, por lo que sólo vamos a exponer sus particularidades, siempre en el sentido de restringir su ámbito de autonomía respecto del de aquéllas recordando, además, que las propias Comunidades Autónomas, en función de sus respectivos Estatutos, pueden regular algunas medidas adicionales (176).

Los principios comunes aplicables a estas Administraciones son los mismos que para el Estado, de modo que son las técnicas concretas las únicas que ofrecen alguna variante. En primer término, la fijación del objetivo de estabilidad presupuestaria corresponde al Gobierno a propuesta del Ministro de Hacienda, previo informe de la Comisión Nacional de la Administración Local (177), a la que el ar-

---

(175) En especial, respecto del antiguo instituto emisor, el artículo 10.4 permite a los órganos competentes del Ministerio de Hacienda requerir la obtención de otros datos relativos al endeudamiento de las Comunidades Autónomas, en los términos que se fijan reglamentariamente.

(176) Se ha destacado por la doctrina que los distintos instrumentos previstos para las Corporaciones locales son poco novedosos, ya que se encontraban anticipados en la LHL. En este sentido, URÍA FERNÁNDEZ, *Una reflexión acerca de la constitucionalidad de las Leyes de Estabilidad Presupuestaria*, op. cit., pág. 135.

(177) La Comisión Nacional de la Administración Local es el órgano permanente para la colaboración entre la Administración General del Estado y la Administración local. Se regula en los artículos 117 y ss. de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, y por el RD 1431/1997, de 15 de septiembre. Está presidida por el Ministro de Administraciones Públicas e integrada por un número igual de representantes de ambas Administraciones. Entre sus funciones, además de las de informe y propuesta, ha destacado la de solicitar a los órganos constitucionalmente legitimados la impugnación ante el Tribunal Constitucional de las leyes que se estimen lesivas para la autonomía local. No obstante, la introducción del llamado conflicto en defensa de la autonomía local por la LO 7/1999, de 21 de marzo, que permite la impugnación directa de estas leyes por las Entidades locales, ha restado buena parte de la utilidad de esta potestad.

título 20 de la Ley 18/2001 otorga la condición de órgano de colaboración entre el Estado y las Entidades locales, aunque su posición es más débil que la del Consejo de Política Financiera y Fiscal ya que sus funciones quedan restringidas única y exclusivamente a esta fase inicial (178). Este objetivo debe establecerse con arreglo a la definición general del artículo 3.2, tal y como dispone el artículo 19 de la Ley, y aprobarse por las Cortes Generales en los términos establecidos en el artículo 8.

Por lo que respecta a los instrumentos para garantizar el cumplimiento de este objetivo una vez fijado, el artículo 21 incluye el de la posibilidad reconocida al Ministro de Hacienda de recabar de las Entidades locales información sobre el grado de cumplimiento de sus obligaciones elaborada con arreglo al Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales.

El artículo 22, por su parte, acoge la obligación de estas Entidades de confeccionar un plan económico-financiero en caso de no haber alcanzado el objetivo de estabilidad. Este precepto alude al artículo 19, por lo que, en principio, podría pensarse que sólo es de aplicación en el supuesto de falta de equilibrio presupuestario, de modo similar a lo apuntado para las Comunidades Autónomas. No obstante, el principio general de estabilidad se ha de concretar con el objetivo aprobado anualmente por las Cortes y dado el diverso grado de autonomía de Comunidades Autónomas y Entes locales, y que no existe para éstas una norma similar al artículo 6.3 de la LO 5/2001, que permita suavizar la aplicación del objetivo del artículo 8, el plan de saneamiento debe elaborarse siempre que no se haya cumplido el objetivo del artículo 20. El plan de corrección debe ser elaborado por los órganos de gobierno de la Corporación afectada en el plazo de tres meses desde la aprobación o liquidación del presupuesto infractor y aprobado por el Pleno de la Corporación. Corresponde, en cambio, al Ministerio de Hacienda, sin perjuicio de las competencias autonómicas, el seguimiento de las actuaciones encaminadas a su ejecución.

El artículo 23 regula la que, junto a la responsabilidad en caso de desequilibrio que haya causado sanción a España de acuerdo con el Plan de estabilidad, es la medida más firme para tutelar el cumplimiento del principio de estabilidad. Se trata de la vinculación entre el cumplimiento del objetivo de equilibrio y la autorización por

---

(178) Esta reducción de competencias de la Comisión Nacional de la Administración Local frente al Consejo de Política Fiscal y Financiera tiene por consecuencia, algo paradójica, que los órganos plenarios de los Entes locales ostenten, en su ámbito de competencias, un protagonismo mayor que el de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, cuyas funciones potenciales han sido absorbidas por el Consejo.

el Gobierno de las operaciones de crédito abiertas por los Entes locales, a cuyo efecto la disposición adicional única, en su apartado uno, modifica los artículos concordantes de la Ley de Haciendas Locales (179) (LHL). El régimen establecido es más enérgico que el ya estudiado respecto de las Comunidades Autónomas ya que, de un lado, la nueva redacción del artículo 54.7 LHL establece que dicho requisito se tendrá en cuenta de manera preferente y, de otro, el artículo 23.2, interpretado *a contrario sensu*, dispone que sólo podrán autorizarse estas operaciones de crédito cuando las medidas contenidas en el plan económico-financiero de saneamiento permitan la desaparición en tres ejercicios presupuestarios de la situación de desequilibrio.

El artículo 24 dispone, a su vez, la creación de una Central pública de información a cargo del Ministerio de Hacienda, en términos análogos a los referidos para las Comunidades Autónomas, mientras que el régimen aplicable a los Entes de Derecho público previstos en el artículo 2.2 de la Ley, dependientes de una Corporación local, constituye el contenido del artículo 25. A estos efectos se dispone la obligación de que elaboren un informe de gestión, dirigido al Pleno de la Corporación, acerca de las causas del desequilibrio y, en su caso, un plan de saneamiento a medio plazo. El contenido, el plazo y el procedimiento para la presentación de ambos deben ser objeto de desarrollo reglamentario.

## 6. VALORACIÓN FINAL

La valoración final de las nuevas leyes ofrece sensaciones encontradas, basadas en las diversas conclusiones que se han ido apuntando a lo largo de este artículo.

Comenzando por la finalidad general de ambas normas, al margen de reconocer que se trata de una cuestión sujeta a la controversia política, mi opinión es claramente favorable, y ello por dos razones. Ante todo, me parece una política fiscal sensata la que tiende a eliminar el déficit presupuestario o, al menos, a reducirlo drásticamente en épocas de recesión, de modo que se compense fácilmente en las de expansión. Sin abundar en argumentos económicos acerca de las bondades de la disciplina presupuestaria (corrección de la inflación; credibilidad de una divisa, el euro, aún necesitada de cierto mimo y cuidado, como todo recién nacido; refuerzo de las oportunidades de actuación de un sector privado que no ha de competir con

---

(179) Ley 39/1988, de 28 de diciembre.



un Estado siempre con mayor credibilidad, por razones obvias de tamaño, a la hora de captar ahorro privado), sí hay uno basado en el sentido común que siempre debe estar presente en las políticas públicas: como se ha dicho en no pocas ocasiones, el déficit o la deuda pública de hoy son los impuestos de mañana.

En efecto, dado que no es sostenible una situación permanente de desequilibrio, so pena de bancarrota, llega un momento en que es necesario pagar las alegrías presupuestarias con más ingresos y menos gastos. Se ha alegado que ésta es una buena forma de equilibrar las relaciones entre generaciones, de modo que las sucesivas contribuyan, sobre todo en el caso de las infraestructuras, a pagar unas obras que también a ellas les benefician. Sin embargo, y al margen de olvidar que tales infraestructuras no son algo *standing*, al modo de las pretensiones del *Instrument of Government* de Cromwell, sino que han de reponerse y aun sustituirse con frecuencia, obligar a las futuras generaciones a pagar unas inversiones públicas que ellas no han elegido es coartar su capacidad de elección y olvidar una sana regla que se nos ha transmitido desde Jefferson, y es que «*no society can make a perpetual law or constitution, because the earth allways belongs to the living generation*» (180).

Por otro lado, y asentada la bondad de la estabilidad como principio, entiendo defendible que se imponga como política en buena parte inmune a la voluntad del legislador, y ello por una consideración de orden pragmático: estoy convencido de la alta carga de razón que, con los matices que se quiera, asiste a los autores que sostienen la inmensa dificultad de controlar en una democracia los déficits fiscales, aun en épocas de crecimiento económico, toda vez que las políticas restrictivas se perciben por la clase política como un gran riesgo electoral. Por ello, y desde la máxima lealtad al juego de las mayorías, me parece adecuado introducir un límite externo a la capacidad del ejecutivo y de su mayoría parlamentaria para optar por aumentos de gastos sin sufragarlos con los correspondientes impuestos. Nuestra experiencia, tanto respecto de los altos déficits fiscales del Estado durante los años ochenta y la primera mitad de los noventa como, sobre todo, en la práctica, a veces sumamente irresponsable, de no pocas Administraciones territoriales, que ha llevado a la generalidad de la doctrina a sostener con énfasis el principio de corresponsabilidad fiscal, es netamente admonitoria al respecto.

---

(180) «Ninguna sociedad puede hacer una ley o una constitución perpetuas, porque la tierra siempre pertenece a la generación viva». En contra de este argumento de equilibrio intergeneracional se sitúa R. A. MUSGRAVE, *Hacienda pública teórica y aplicada*, op. cit., págs. 1029 y ss.

Perseguir, pues, y a través de una norma con rango de ley, la eliminación de un déficit contable que casi se había venido identificando con la Hacienda de la democracia, es un propósito más que saludable. Sin embargo, como se ha ido apuntando a lo largo de este artículo, la eficacia presumible de la norma dista mucho de estar asegurada, en especial en el caso de la Administración estatal. En efecto, la naturaleza meramente legal de las leyes de estabilidad las convierte, en el mejor de los casos, en un ejemplo de autolimitación del poder legislativo, de un modo muy similar a la idea de JELLINEK de la obligación del Estado respecto a su Derecho (181). Sin embargo, de todos es sabido que la esencia del Derecho es constituir un orden de conducta externo a los sujetos a los que se dirige o, por utilizar los conocidos términos de KANT (182), una ordenación heterónoma, frente a la autonomía de la moral. Pues bien, la idea de que el poder legislativo acepte de manera indefinida estas restricciones a sus poderes presupuestarios puede pecar de utópica. Es verdad que el autoconvencimiento es la más eficaz de las ataduras, pero no lo es menos que se trata de un dato extranormativo y que, por lo tanto, no debe tenerse en cuenta por quien aspire a embridar los excesos del Estado. Consecuentemente, la falta de una norma constitucional que imponga la estabilidad presupuestaria coloca al Pacto de estabilidad y crecimiento como único baluarte más o menos fiable para garantizar la disciplina de nuestras cuentas (183).

Lo anterior no empece, sin embargo, la más clara eficacia de estas normas respecto de las Administraciones autonómicas, que no van a poder modificar unilateralmente las normas que les afectan. Al respecto, basta recordar nuevamente el sólido anclaje constitucional de las disposiciones de las leyes de estabilidad relativas tanto a las Comunidades Autónomas como a las Entidades locales, anclaje que ha de excluir toda tacha de inconstitucionalidad (184).

Crítico ha de ser, por lo demás, el juicio acerca de la regulación de la naturaleza y del procedimiento de aprobación del objetivo de estabilidad presupuestaria: no se aclara qué rango va a tener en el

(181) G. JELLINEK, *Teoría general del Estado*, FCE, México DF, 2000, págs. 351 y ss.

(182) I. KANT, *Introducción a la teoría del Derecho*, Marcial Pons, Madrid, 1997, pág. 34.

(183) En sentido similar, T. R. FERNÁNDEZ, *La estabilidad presupuestaria, el euro y el nuevo escenario constitucional*, «ABC», 21 de abril de 2002, pág. 10.

(184) Además, no comparto algunos razonamientos que afirman que estas leyes parten de una desconfianza hacia las Administraciones infraestatales en el ejercicio de una política fiscal responsable, y es que no debe olvidarse que la función del Derecho es reglar no la fisiología de la conducta social, sino los casos patológicos. Si todos cumpliéramos los contratos de buena fe, sobrarían las normas y los tribunales, porque, en último término, las escasas diferencias de interpretación se solventarían por los propios afectados o, a lo sumo, un amigable componedor. Sin embargo, es un hecho que ni las normas ni los tribunales se aburren por falta de uso, de modo que una sana desconfianza no está de más a la hora de acercarse a estos temas.

ámbito de lo normativo y se prevé un procedimiento de aprobación caótico y poco reflexivo que no hace sino suscitar serias dudas en cada una de sus fases. A lo largo de estas páginas he intentado ofrecer respuestas al respecto, concluyendo a favor de una naturaleza que le reconozca rango de ley y de unos trámites que, salvando la distinta extensión de competencias que constitucionalmente se reconoce al Congreso y al Senado, permitan a la Cámara Alta mantener una posición suficientemente decorosa.

Por último, las técnicas concretas para tratar de detectar y, en su caso, reaccionar frente a situaciones de incumplimiento del objetivo de estabilidad parecen prudentes y proporcionadas a su finalidad, a falta, eso sí, de la prometida reforma de la Ley General Presupuestaria que culmine el proceso iniciado por la Ley 18/2001 y la LO 5/2001.

En cualquier caso, para un juicio definitivo será necesario esperar a la aplicación práctica de ambas Leyes y dejar que actúe el tiempo, ese químico que sedimenta las pasiones y amalgama contrarios a que se refiriera el reformador británico Jeremy BENTHAM.

