

LA LEY ORGÁNICA DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA: NATURALEZA, FUNCIÓN Y PRINCIPIOS GENERALES. INSTRUMENTACIÓN DE LAS REGLAS NUMÉRICAS*

MIGUEL ÁNGEL MARTÍNEZ LAGO
Catedrático de Derecho Financiero
Universidad Complutense de Madrid

SUMARIO

1. Introducción.—2. La constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria.—3. El mandato del artículo 135 de la Constitución para el legislador del Estado y de las Comunidades Autónomas. A) Naturaleza de la Ley Orgánica de desarrollo de la reforma constitucional; B) Relaciones de la Ley Orgánica 2/2012 con los Estatutos y las leyes emanadas de las Asambleas Legislativas autonómicas.—4. Ámbito de aplicación y principios enunciados por la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera: A) Ámbito de aplicación; B) Principios generales: a) Estabilidad presupuestaria; b) Sostenibilidad financiera; c) Plurianualidad; d) Transparencia; e) Eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos; f) Responsabilidad; g) Lealtad institucional.—5. Reglas numéricas que instrumentan los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera: A) Límite de déficit estructural; B) Regla de freno al gasto público y aplicación de mayores ingresos que se obtengan; C) Límite del volumen de deuda pública y autorización estatal; D) El período transitorio.—Bibliografía.

RESUMEN. En este trabajo se considera, en primer término, cómo ha tenido lugar, en nuestro ordenamiento jurídico interno, la constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria. Después se analiza la naturaleza y función que desempeña la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, así como el sentido de cada uno de los principios que contiene. Al final se observa la instrumentación de las reglas numéricas de déficit estructural, de freno al gasto público y sobre el volumen de deuda pública, tanto para la situación definitiva, como para el periodo transitorio. *Palabras clave:* Constitución, estabilidad presupuestaria, déficit estructural, deuda pública, freno al gasto público, sostenibilidad financiera.

ABSTRACT. *This paper considers, in first place, the constitutionalization of the budgetary stability principle. In second place, it deals with the nature and role of the Organic Law*

* Este trabajo se ha realizado dentro del conjunto de actividades pertenecientes al proyecto I+D+i de referencia DER2012-37921-C02-01, sobre «Constitucionalización de la estabilidad presupuestaria y sus implicaciones en los procesos de presupuestación, ejecución y control del gasto público en una Hacienda múltiple», financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad y enmarcado en el Proyecto coordinado «Equilibrio y Disciplina Presupuestaria» (DER2012-37921-C02-00), de los que el autor es el Investigador Principal.



2/2012, of 27 April, on budgetary stability and financial sustainability, and the meaning of each of the principles that contains. Finally, it also considers the implementation of the structural deficit numerical rules, the limits on the Government's spending and debt volume, for both the final and the transitional period.

Keywords: Constitution, budgetary stability, structural deficit, public debt, public spending restraint, financial sustainability.

1. INTRODUCCIÓN

El principio de estabilidad presupuestaria, incrustado en el artículo 135 de la Constitución, a raíz de la Reforma de 27 de septiembre de 2011, representa una *directriz de actuación* de todas las Administraciones Públicas territoriales e institucionales que mira, sobre todo, a las decisiones fundamentales de financiación pública que han de plasmarse en leyes, condicionando, por lo tanto, la función de iniciativa legislativa de los Ejecutivos central y autonómicos, así como la competencia aprobatoria que corresponde a los respectivos Parlamentos. Obviamente, atañe también a la potestad de dictar decretos-leyes por razones de urgencia, de que gozan el Gobierno de la Nación y varios Gobiernos de Comunidades Autónomas, tras haberse incluido esta previsión por medio de reformas estatutarias. Y, cómo no, puesto que descansa sobre las Cortes Generales y las Asambleas Legislativas autonómicas el control de esas *leyes de urgencia*, también deberá ser observado cuando se realicen los trámites de convalidación parlamentaria de los decretos-leyes que se dicten.

Aparte de proyectarse preferentemente sobre los legisladores¹, el *control de constitucionalidad* del principio de estabilidad presupuestaria y de las obligaciones y límites que señala el artículo 135 de la Constitución Española (en adelante, CE), corresponderá efectuarlo al Tribunal Constitucional y ello sin necesidad de que la Ley Orgánica de desarrollo del indicado precepto hubiera tenido que indicarlo expresamente. Y, por otro lado –y habrá que ver cómo se desenvuelve aquel control y si no provoca conflictos o termina absorbiendo a éste otro– está el *control económico y presupuestario* de los órganos de las Comunidades Autónomas (también del Estado y de las Entidades Locales, aunque no se citen en el mismo precepto) que corresponde realizar al Tribunal de Cuentas, de conformidad con lo expresado en el artículo 153.d) CE.

El principio de estabilidad presupuestaria traduce, en nuestro ordenamiento jurídico, el respeto exigido por el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a los Estados miembros del que se ha dado en llamar *principio de solidez financiera*²,

¹ Vid. RODRÍGUEZ BEREIJO, Álvaro: «La reforma constitucional del art. 135 CE y la crisis financiera del Estado», *Otrosí*, núm. 11, 2012, p. 11.

² Vid. NAVARRO FAURE, Amparo: «Lección 2. Los principios jurídicos presupuestarios» en la obra colectiva, coordinada por MARTÍNEZ GINER, Luis Alfonso: *Manual de Derecho Presupuestario y de los gastos públicos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, pp. 47 y ss.



que junto a los de precios estables, condiciones monetarias sólidas y balanza de pagos estable, aparecen indicados por el artículo 119.3 TFUE, asumiendo una posición subordinada o de complemento de los *principios fundamentales de política económica* señalados por el Tratado: *economía de mercado abierta y libre competencia* (arts. 119.2 y 120 TFUE). Este principio de finanzas públicas sólidas se materializa en *reglas* que diseña el propio Tratado para que todos los Estados miembros eviten incurrir en *déficits públicos excesivos* (art. 126 TFUE) y, de manera específica, para los Estados cuya moneda es el euro, determina la atribución de una competencia reforzada del Consejo para coordinar y supervisar la disciplina presupuestaria de los mismos, elaborando las orientaciones de política económica referentes a dichos Estados, velando por que sean compatibles con las adoptadas para el conjunto de la Unión, y garantizando su vigilancia (art. 136.1 TFUE), a la vez que, más recientemente, ha llevado a la *constitucionalización* de «un mecanismo de estabilidad que se activará cuando sea indispensable para salvaguardar la estabilidad de la zona del euro en su conjunto», supeditándose las ayudas financieras que se concedan con cargo a dicho mecanismo³ a condiciones estrictas (art. 136.3 TFUE)⁴.

En este trabajo nos fijamos, en primer lugar, en cómo ha tenido lugar, en nuestro ámbito interno, la constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria, aspecto que abordaremos de manera muy sintética por haber suscitado nuestra atención en otros lugares⁵. Después consideramos la naturaleza y función que desempeña la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Al final observamos el conjunto de *reglas* –de déficit estructural, de freno al gasto público y sobre el volumen de deuda pública, tanto para la situación definitiva, como para el periodo transitorio– que instrumentan y comportan las consecuencias jurídicas de aquel principio⁶. No desconocemos la

³ Instrumento de Ratificación del Tratado Constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) entre el Reino de Bélgica, la República Federal de Alemania, la República de Estonia, Irlanda, la República Helénica, el Reino de España, la República Francesa, la República Italiana, la República de Chipre, el Gran Ducado de Luxemburgo, Malta, el Reino de los Países Bajos, la República de Austria, la República Portuguesa, la República de Eslovenia, la República Eslovaca y la República de Finlandia, hecho en Bruselas el 2 de febrero de 2012 (*Boletín Oficial del Estado*, n.º 239, de 4 de octubre de 2012).

⁴ Decisión del Consejo Europeo, de 25 de marzo de 2011, que modifica el artículo 136 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea en relación con un mecanismo de estabilidad para los Estados miembros cuya moneda es el euro (*Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. 91, de 6 de abril de 2011).

⁵ Vid. MARTÍNEZ LAGO, Miguel Ángel: «Crisis fiscal, estabilidad presupuestaria y reforma de la Constitución», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 24, 2011, pp. 10 y ss., así como en el capítulo de una obra colectiva que editará el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales: «Constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria en la Unión Europea y en España. La Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera» (en prensa).

⁶ Como recuerda el profesor RODRÍGUEZ BEREIJO: «La reforma constitucional del art. 135 CE y la crisis financiera del Estado», cit., p. 12, «mientras las *reglas* son normas que en determinados supuestos de hecho previstos en ella prescriben o mandan algo, una determinada consecuencia jurídica;



existencia de varias leyes aprobadas ya por Comunidades Autónomas, en desarrollo de las previsiones realizadas por el artículo 135.6 CE, aún cuando no podamos estudiarlas ahora⁷.

2. LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DEL PRINCIPIO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

La reforma del artículo 135 de la Constitución viene a cumplir, en nuestro ámbito interno, con las exigencias derivadas del proceso de monitorización europeo de la política económica y presupuestaria que viene aplicándose ya antes de que la crisis económica y financiera comenzase y, de manera más intensa, desde que la misma se ha dejado sentir, con especial virulencia, sobre algunos países de la Unión, que padecen serias dificultades de canalizar sus necesidades regulares de financiación en los mercados. Entre las claves de la *enmienda constitucional* aprobada cabe situar, desde luego, a la reforma que se ha efectuado del *Pacto de Estabilidad y Crecimiento* europeo y su progresivo endurecimiento, la adopción del *Pacto por el euro plus*, así como del *Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza* en la Unión Económica y Monetaria. También pueden verse en aquélla rasgos de inspiración con la reforma constitucional alemana aprobada en 2009.

Desde posiciones favorables a la reforma, se ha considerado que la misma representó la «constitucionalización de una situación de emergencia económica» y se ha argumentado también el aspecto de innovación del *Derecho constitucional europeo* que ha supuesto, pese a no provenir de una decisión constituyente europea, sino de la suma de decisiones constituyentes de los diferentes países que integran la Unión⁸. En apretado resumen se ha indicado que «la reforma es materialmente europea o derivación necesaria de la [normativa de estabilidad presupuestaria] comunitaria y, aunque implique una suerte de cesión de soberanía, esta es consistente con los compromisos asumidos por España con la UE. Es, ade-

los *principios jurídicos*, en cambio, son normas que carecen de un supuesto de hecho predeterminado, aunque ello no significa, claro está, que de ellos no se derive ninguna consecuencia jurídica. Son normas que ordenan que algo se realice en la mayor medida posible según las posibilidades fácticas y jurídicas. Esto significa, como dice Robert ALEXY, que los principios son, en buena medida, *mandatos de optimización* que se caracterizan porque pueden ser realizados o cumplidos en diferente grado y que la medida debida de su realización o cumplimiento depende no sólo de las posibilidades reales o fácticas, sino también de las jurídicas que se derivan de las reglas o de los principios, bienes o fines opuestos también constitucionalmente reconocidos».

⁷ Por el momento, la nómina de leyes autonómicas se circunscribe, cronológicamente, a Galicia (Ley 2/2011, de 16 de junio, de disciplina presupuestaria y sostenibilidad financiera), Cataluña (Ley 6/2012, de 17 de mayo, de estabilidad presupuestaria), Aragón (Ley 5/2012, de 7 de junio, de Estabilidad Presupuestaria), Castilla y León (Ley 7/2012, de 24 de octubre, de Estabilidad y Disciplina Presupuestaria y Castilla-La Mancha (Ley 11/2012, de 21 de diciembre, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera).

⁸ Cfr. PÉREZ ROYO, Javier: «La reforma constitucional en perspectiva», *El País*, 4 de septiembre de 2011.



más, oportuna, porque contribuye a disipar las dudas respecto a la solvencia financiera de España y su convergencia con la política económica de la UE, al expresar un simbólico compromiso con tales objetivos, constitucionalmente asumido. La necesidad y la eficacia jurídica de la nueva disposición no se cuestiona, puesto que vincula a todos los poderes públicos de cualquier naturaleza (legislativo, ejecutivo y judicial) y ámbito territorial (central, autonómico y local), restringiendo sus facultades discrecionales –legislativas o ejecutivas– de conformación de sus políticas presupuestarias y de gasto público. Fiscalmente, desechan que se esté ante la consagración del dogma neoliberal del equilibrio presupuestario, puesto que se permite un cierto margen de déficit «estructural», concepto amplio que posibilita políticas presupuestarias diversas, y se prevén supuestos excepcionales en que puede ser rebasado»⁹.

Por el contrario, para quienes asumimos una posición crítica con la reforma constitucional y el desarrollo propiciado a través de la LOEPSF, también en apretada síntesis valdría indicar que «en el plano formal, se ha actuado un procedimiento *exprés* de reforma, exento del consenso originario de 1978 y del necesario debate público, que ha concluido en una atropellada reforma que banaliza la idea de Constitución. En el plano sustancial, se reprocha la elevación a rango constitucional de unas directrices de política fiscal que no forman parte de las cuestiones fundamentales propias de una Constitución y que dota a ésta de una rigidez obstativa al desarrollo de políticas económicas diversas, constituyendo un óbice al cabal desarrollo del Estado Social y una cesión de soberanía en materia presupuestaria. En otro plano, califican la reforma de jurídicamente innecesaria, a la luz de la jurisprudencia constitucional, y postulan la oportunidad y suficiencia de la ley para la regulación de la materia. Se aprecia, en argumentación no sobrada de coherencia, un cierto reproche de prolijidad para un texto constitucional, por un lado, y de formulación excesivamente abierta, por otro. En conclusión, dudan de la propia eficacia de la reforma para el logro de la estabilidad y se hacen eco de las dificultades del control de constitucionalidad de las leyes de desarrollo»¹⁰.

En el contenido del nuevo artículo 135 CE se aprecia, como *único principio*, el de estabilidad presupuestaria que vincula a todas las Administraciones (apdo. 1.º) y después vienen *varias reglas* que traen su fundamento en aquél; aunque alguna ya aparecía en la anterior redacción y que, en unos casos *prohíben*, en otros *autorizan*, *fijan diferencias* para los agentes concernidos, también se *efectúan reenvíos*, *excepciones*, *reserva de regulación* de desarrollo posterior y mandato de actuación conforme al señalado principio. Las *prohibiciones* aparecen en los apartados 2.º y 3.º respecto de los márgenes de déficit estructural y valor de referencia del volumen de deuda pública, aspectos ambos que *reenvían* a un doble orden jurídico: por una parte el que determine la ley orgánica de desarrollo y, por otra, el establecido por

⁹ La síntesis es de ESPARZA AROZ, Miguel: «El nuevo marco de la estabilidad presupuestaria en España», *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 26, 2012, p. 162.

¹⁰ El resumen es también del autor citado en la nota anterior, *ibídem*, p. 161.



la Unión Europea (para el déficit) y su Tratado de Funcionamiento (para la deuda). La *diferencia de tratamiento* se observa para el Estado y Comunidades Autónomas respecto de las Entidades Locales. Mientras que para los primeros la estabilidad presupuestaria ofrece un mínimo resquicio fundado en el concepto de *déficit estructural*, las segundas encuentran un marco más estricto de actuación regido por el *equilibrio presupuestario*. Las *autorizaciones* se determinan en el apartado 3.º, plasmando una *reserva de ley* —que ya se preveía en el anterior precepto, aunque con indicación exclusiva hacia el Estado— para la emisión de deuda pública o contratación de crédito estatal y de las Comunidades Autónomas. En este mismo apartado figura la norma que antes aparecía, estableciendo la inclusión automática de los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública en el estado de gastos de los Presupuestos y determinando una (tercera) *prohibición* de enmienda o modificación de dichos créditos —«expropiación del derecho de enmienda» se ha calificado¹¹—, mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión. Y, como novedad importante: la prioridad absoluta del pago de la deuda pública a sus acreedores frente a cualquier otro tipo de obligación económica que haya de ser atendida por las Administraciones Públicas. Las *excepciones* a los límites de déficit estructural y volumen de deuda se señalan en el apartado 4.º, indicándose supuestos de «catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados». Luego viene otra *reserva* (apdo. 5.º), en este caso *de ley orgánica*, que aparte de fijar el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, en relación con su producto interior bruto (apdo. 2.º), tiene la *encomienda de desarrollo* de «los principios a que se refiere este artículo» —en rigor, como ya hemos indicado, solo se aprecia un *principio jurídico*, el de estabilidad presupuestaria, que sirve de fundamento y se condensa en las *reglas jurídicas* que venimos señalando¹²—, así como de «la participación, en los procedimientos respectivos, de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones Públicas en materia de política fiscal y financiera» (Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas y Comisión Nacional de Administración Local) y que, *en todo caso, regulará (contenido necesario o indisponible)*: «a) La distribución de los límites de déficit y de deuda entre las distintas Administraciones Públicas, los supuestos excepcionales de superación de los mismos y la forma y plazo de corrección de las desviaciones que sobre uno y otro pudieran producirse. b) La metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural. c) La responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento de los objetivos de

¹¹ Vid. HUCHA CELADOR, Fernando De la: «Comentario al artículo 135 de la Constitución Española», en la obra coordinada por M.ª E. CASAS BAAMONDE y M. RODRÍGUEZ PIÑERO Y BRAVO-FERRER: *Comentarios a la Constitución Española*, Fundación Wolters Kluwer, Madrid, 2009, p. 2053.

¹² Cfr. RODRÍGUEZ BEREJO: «La reforma constitucional del art. 135 CE y la crisis financiera del Estado», cit., p. 12.



estabilidad presupuestaria». Finalmente (apdo. 6.^º), se establece un *mandato de legislar* dirigido a los Parlamentos de las Comunidades Autónomas, con el fin de que se produzca una «aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias». Y la reforma se completa con una única disposición adicional que vuelve a incidir sobre la ley orgánica de desarrollo en cuanto al *límite temporal* para su aprobación, aspecto que se ha cumplido sin problemas, y su *contenido material*: «contemplará los mecanismos que permitan el cumplimiento del límite de deuda a que se refiere el artículo 135.3 de la Constitución Española». Asimismo aparece previsto en esa disposición un amplio *periodo transitorio* para los límites de déficit estructural, que «entrarán en vigor a partir de 2020».

3. EL MANDATO DEL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN PARA EL LEGISLADOR DEL ESTADO Y DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

El nuevo artículo 135 CE ha venido a ampliar el reducido campo de la reserva de ley orgánica sobre asuntos financieros y así, junto a otros desarrollos previstos en la norma fundamental¹³, se une ahora el del principio de estabilidad presupuestaria y de las reglas para favorecer su efectiva aplicación por todas las Administraciones Públicas, con la indicación de un *mínimo indisponible* del contenido de la nueva ley. Pero el mandato del precepto constitucional no alcanza solamente al legislador estatal, puesto que se advierte también que las Comunidades Autónomas adoptarán las disposiciones que hagan posible la aplicación efectiva del principio de estabilidad con los límites que resultan tanto del nuevo precepto como de sus respectivos Estatutos (art. 135.6 CE). Por este motivo, merece encararse la naturaleza que tiene la ley orgánica a la que se confiere una *específica misión* y las relaciones que suscita con las previsiones estatutarias y con las leyes autonómicas en la materia.

A) Naturaleza de la Ley Orgánica de desarrollo de la reforma constitucional

La Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril (LOEPSF) cumple con la previsión de desarrollo que dispone el artículo 135 CE y desempeña una determinada *función cons-*

¹³ La regulación de la «composición, organización y funciones del Tribunal de Cuentas» (art. 136.4 CE) y para «el ejercicio de las competencias financieras enumeradas... [sobre los recursos de las Comunidades Autónomas]; las normas para resolver los conflictos que pudieran surgir y las posibles formas de colaboración financiera entre las Comunidades Autónomas y el Estado» (art. 157.3 CE).



titucional, semejante a la de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) —a la que, en parte viene a rebajar en importancia dentro del bloque de constitucionalidad—, o como la que tienen las leyes de Presupuestos Generales del Estado, si nos atenemos a la doctrina que, sobre ambos tipos de disposiciones, ha mantenido el Tribunal Constitucional. Tanto por su posición en el sistema de fuentes, como por su específica función encomendada, conlleva apreciables efectos en la *Constitución territorial* y condicionará el espacio de maniobra de los legisladores autonómicos a los que concierne el otro mandato de legislación contenido en el artículo 135.6 CE.

Antes de que se produjera la reforma constitucional, podía pensarse que el principio de estabilidad presupuestaria se había constitucionalizado de manera enmascarada, por medio de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria (LGEP)¹⁴, dado que aquella había modificado algunos preceptos de la LOFCA y cumplía con la finalidad de proyectar la aplicación del citado principio al ámbito territorial autonómico —mientras que la ley ordinaria se ocupaba del Estado y las Entidades Locales—, pese a que entonces no pudiera desprenderse su vigencia de lo dispuesto en la propia Constitución. En concreto, la disposición adicional única de la Ley Orgánica 5/2001 introdujo la estabilidad presupuestaria entre los principios que la LOFCA enunciaba para el ejercicio de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas, definiéndola en consonancia con la ley a la que venía a complementar —«situación de equilibrio o de superávit, computada en términos de capacidad de financiación, de acuerdo con la definición establecida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales» [art. 2.1.b)]—; además de atribuir al Consejo de Política Fiscal y Financiera la emisión de informes y adopción de los acuerdos en la materia [art. 3.2.b)] y disponer que su cumplimiento se tendría en cuenta por el Estado para autorizar operaciones de crédito en el extranjero y para la emisión de deuda o cualquier otra apelación de crédito público por las Comunidades Autónomas (art. 14.3), cuyos Presupuestos se regirían por dicho principio (art. 21.3).

A pesar de que la incrustación de la estabilidad presupuestaria en la LOFCA venía amparada en la justificación que la Ley 18/2001 efectuaba de la *competencia exclusiva del Estado* para regular materias señaladas en el artículo 149.1.11.^a, 13.^a, 14.^a y 18.^a CE, otorgando *carácter básico* a la regulación; la ley orgánica complementaria se declaraba respetuosa de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas garantizada en el artículo 156 CE, dejando a las mismas —según rezaba su exposición de motivos— «la capacidad de adoptar las medidas necesarias para... [alcanzar un marco de estabilidad presupuestaria a partir del ejercicio 2001], permitiéndoles igualmente decidir si el objetivo puede lograrse con una política de incremento de los ingresos públicos o de reducción de los gastos, y sin que pueda

¹⁴ Vid. MARTÍNEZ LAGO, Miguel Ángel: «Gasto público funcional y estabilidad presupuestaria», *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 27, 2001, pp. 167 y ss.



recurrirse a una mayor emisión de deuda pública como forma de financiación». La necesidad de reforma de la LOFCA se razonaba por el nuevo papel clave que se atribuía al Consejo de Política Fiscal y Financiera en «la coordinación de la política presupuestaria del Estado y de las Comunidades Autónomas al servicio del principio de estabilidad presupuestaria».

La argumentación expuesta padecía, sin embargo, de los mismos defectos de coherencia que prestigiosa doctrina había achacado a la LOFCA para regular aspectos presupuestarios autonómicos, más allá de los estrictamente habilitados por el artículo 157.3 CE, lo que determinaba un escaso tratamiento de dicha materia en la misma (arts. 21 y 22 LOFCA)¹⁵ o, si se quiere, una *asimétrica regulación* de las vertientes de ingreso y gasto de las Comunidades Autónomas¹⁶ por las dificultades de encajar en dicha ley las aspiraciones de coordinación presupuestaria con el Estado¹⁷.

Con una interpretación más generosa del precepto constitucional de referencia, otros autores habían entendido que la colaboración presupuestaria podría inferirse sin muchos problemas¹⁸ y también se señaló que, aunque no se mencione expresamente el Presupuesto en el artículo 156.1 CE, había de entenderse lógicamente que las competencias autonómicas generan un gasto público¹⁹; planteamiento éste que pareció acoger la Ley Orgánica 5/2001, como vimos anteriormente. Y aunque compartimos este segundo punto de vista, no cabe duda de que hubiera sido más correcto incluir expresamente la necesidad de coordinación presupuestaria autonómica y estatal en el título constitucional habilitante de la LOFCA²⁰ y, por supuesto,

¹⁵ Vid. PALAO TABOADA, Carlos: *Derecho Financiero y Tributario*, tomo I, 2.ª ed., Colex, Madrid, 1987, p. 247.

¹⁶ Sobre el asimétrico proceso de descentralización fiscal vivido en España, entre otros muchos, vid. BARRABÉS SOLANES, Clara: «La coordinación entre las políticas presupuestarias del Estado y de las Comunidades Autónomas: una aplicación al caso de Aragón», *Economía Aragonesa*, núm. 18, 2002, pp. 73 y ss. También ESTELLER MORÉ, Alejandro y SOLÉ OLLÉ, Albert: «Estabilidad presupuestaria y financiación autonómica», *Hacienda Pública Española (monografía)*, 2004, p. 175.

¹⁷ Vid. PELEGRÍ Y GIRÓN, Juan: «La legislación actual en materia presupuestaria y la Ley General Presupuestaria: su revisión», *Hacienda Pública Española*, núm. 102-103, 1986, pp. 101-102, con seguimiento de argumentaciones del profesor PALAO TABOADA, Carlos: «Reflexiones sobre la codificación presupuestaria», en IX Jornadas de control financiero organizadas por la Intervención General de la Administración del Estado, publicadas bajo el título: *El marco jurídico financiero del sector público: Perspectivas de reforma*, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 1986. Deduciendo la coordinación presupuestaria de tres preceptos constitucionales —arts. 103.1, 149.1.13.a y 156.1 CE— vid. el trabajo de QUEROL BELLIDO, Vicente: «La coordinación de la política presupuestaria en el Estado de las autonomías», *Boletín Económico de Andalucía*, núm. 7, 1985, pp. 103 y ss., donde se considera que la LOFCA «se ha inclinado por una minuciosa pormenorización de aspectos de la coordinación que haga difíciles las posibles interpretaciones o criterios opuestos» (p. 105).

¹⁸ Vid. MARTÍN QUERALT, Juan (*et alii*): *Curso de Derecho Financiero y Tributario*, 15.ª ed., Tecnos, Madrid, 2004, p. 747. Siguiendo este criterio, también vid. YEBRA MARTUL-ORTEGA, Perfecto (*et alii*): *Manual de Derecho Presupuestario*, Comares, Granada, 2001, pp. 155-156.

¹⁹ *Op. últ. cit.*, p. 153.

²⁰ Vid. MARTÍNEZ LAGO, Miguel Ángel: *Manual de Derecho Presupuestario*, Colex, Madrid, 1992, p. 202.



no entender que con dicha norma o, peor aún, con su modificación ulterior por la Ley Orgánica complementaria de la LGEP, podía permitirse el legislador estatal arrogar al Gobierno la función de último custodio del objetivo de estabilidad unilateralmente fijado²¹, vaciando la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, a la vez que revelaba la verdadera *posición subalterna* del Consejo de Política Fiscal y Financiera, pese a las proclamadas labores de coordinación, incluso presupuestaria, realizadas por la Ley Orgánica 5/2001²².

Una vez producida la reforma constitucional de 2011, mejora la identificación formal del título habilitante de la ley orgánica que desarrolla el principio de estabilidad presupuestaria, en la medida en que se asienta éste en el artículo 135 CE y materialmente se identifican aspectos que ha de contener aquella norma con el fin de procurar su concreta *función constitucional*. La LOEPSF, como sucede también con la LOFCA y con otras leyes que, de acuerdo con la Constitución, adquieren una determinada *vocación funcional*, cumple formalmente con la reserva de ley orgánica enunciada ahora en el artículo 135 CE, resultando su posición en el sistema de fuentes la característica de este tipo de normas (art. 81 CE), cuya relación con otras deberá efectuarse con arreglo a los principios jerárquico y competencial. Pero la reserva de ley orgánica para fijar el déficit estructural máximo permitido, así como el límite de deuda, desarrollando el principio de estabilidad presupuestaria y las reglas que lo complementan, debiendo en todo caso contener la regulación requerida constitucionalmente, no es una exigencia fungible, si tenemos en cuenta lo señalado por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 32/2010, de 28 de junio (FJ 3.^o), referida al Estatuto de Autonomía de Cataluña, sobre la cual volveremos en el punto siguiente. De esta manera, puede hablarse de una *función específica atribuida a la LOEPSF*, al venir preconfigurado su contenido ineludible por la propia Constitución, como sucede en otros supuestos de leyes orgánicas que asumen su respectiva función²³.

Atrayendo a la LOEPSF la fundamentación expuesta en la STC 72/1984, de 14 de junio –aún cuando la misma se hiciera respecto otra *ley funcional*, como es el caso de la Ley Electoral–, puede afirmarse de la misma que es una ley prevista constitucionalmente, a raíz de la reforma del artículo 135 CE, «como una de las leyes necesariamente llamadas a desarrollarla». Al indicar el precepto habilitante que «una ley orgánica fijará...», «una ley orgánica desarrollará...», «en todo caso, regulará...» y «dicha ley contemplará...»²⁴, puede deducirse que no se «está simplemente

²¹ Así parece sugerirlo GARCÍA NOVOA, César: «Fundamento de la Ley de Estabilidad Presupuestaria», *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 27, 2001, pp. 164 y ss.

²² Vid. MARTÍNEZ LAGO, Miguel Ángel: «Hacienda Pública: Estabilidad presupuestaria y autonomía financiera de las Comunidades Autónomas», *Noticias de la Unión Europea*, núm. 257, 2006, pp. 57 y ss.

²³ Al regular, por ejemplo, el régimen electoral (art. 70.1 CE), o la iniciativa popular (art. 87.3 CE), o los estados de alarma, excepción y de sitio (art. 116 CE), o la regulación del Poder Judicial (art. 122.1 CE), la composición, organización y funciones del Tribunal de Cuentas (art. 136.4 CE), o el sistema general de financiación de las Comunidades Autónomas (art. 157.3 CE).

²⁴ Esta última mención en la disposición adicional única.2 de la Reforma del artículo 135 de la Constitución.



dotando a esa Ley de un contenido mínimo preceptivo, como puede ocurrir en otros casos en que se utiliza una dicción gramatical parecida. Está diciendo que esa materia... sólo puede ser regulada en [esta] Ley» (STC 72/1984, de 14 de junio, FJ 3.^o). La indicada sentencia proporciona la interpretación constitucional que ha de darse a leyes que, de acuerdo con la norma fundamental, tienen que regular lo que la Constitución misma les marca, porque existe una *reserva específica* de ley o porque se determina un *contenido mínimo indisponible* para esa ley²⁵. Ambos aspectos concurren, desde luego, en la LOEPSF, al igual que sucede con las leyes de Presupuestos Generales del Estado —probando que la vocación funcional de una ley no es atributo exclusivo de su carácter orgánico—, en relación con las cuales, y desde el primer pronunciamiento del Tribunal Constitucional, se concibieron como leyes cualificadas por tratarse del «vehículo de dirección y orientación de la política económica que corresponde al Gobierno, cuando elabora el Proyecto y en la que participa el Parlamento en función peculiar —la de su aprobación— que el art. 66.2 de la Constitución enuncia como una competencia específica desdoblada de la genérica «potestad legislativa del Estado»» (STC 27/1981, de 20 de julio, FJ 2.^o). Y, a pesar de que el argumento traído ahora pudiera no resultar del todo convincente respecto de las leyes presupuestarias, en el momento en que se produjo²⁶, hay que decir que después, y sobre todo a raíz del descubrimiento que el Tribunal Constitucional realizó del *contenido mínimo, necesario e indisponible* de las leyes de Presupuestos en la STC 65/1987, de 21 de mayo (FFJJ 2.^o a 5.^o)²⁷, se ha venido manteniendo de manera constante en la jurisprudencia sobre dichas leyes, lo cual sirvió para que algunas fuera expulsadas de nuestro ordenamiento²⁸, aunque también para que en el posterior desarrollo político se buscara una perniciosa fórmula con que eludir los límites encontrados en la jurisprudencia constitucional, alumbrando las denominadas *leyes de acompañamiento presupuestario*, verdadero *edicto del pretor* al que el Tribunal no ha sabido hallar ningún freno²⁹.

²⁵ Vid. MARTÍNEZ LAGO, Miguel Ángel: *Ley de Presupuestos y Constitución. Sobre las singularidades de la reserva de ley en materia presupuestaria*, Trotta, Valladolid, 1998, p. 62.

²⁶ Vid. el comentario crítico realizado por ESCRIBANO LÓPEZ, Francisco: «Reforma tributaria y aprobación de Presupuestos. Análisis de una experiencia (1978-1981)», en la obra colectiva: *Funciones financieras de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985, pp. 153 y ss.

²⁷ De *leading case* se ha calificado a dicho pronunciamiento sobre la posición de la Ley de Presupuestos en el sistema de fuentes y su contenido constitucional mínimo exigible. Vid. RODRÍGUEZ BEREJO, Álvaro: «Jurisprudencia constitucional y Derecho Presupuestario. Cuestiones resueltas y temas pendientes», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 44, 1995, p. 18.

²⁸ Vid. STC 76/1992, de 14 de mayo, así como otros pronunciamientos posteriores fundados en la doctrina de la misma.

²⁹ Vid. STC 136/2011, de 13 de septiembre. Un comentario crítico a la misma puede verse en MARTÍNEZ LAGO, Miguel Ángel: «El 'edicto del pretor' vuelve a estar servido, por obra y gracia del Tribunal Constitucional», en *Cuadernos de Política Fiscal* (<http://cuadernosdepoliticafiscal.wordpress.com>), 4 de octubre de 2011.



B) Relaciones de la Ley Orgánica 2/2012 con los Estatutos y las leyes emanadas de las Asambleas legislativas autonómicas

Nos hemos referido antes a cómo la estabilidad presupuestaria trató de constitucionalizarse aprovechando el resquicio abierto en la LOFCA por las leyes de estabilidad que se aprobaron en el año 2001. Pero ahora no estamos ante una mera elevación de rango de la estabilidad presupuestaria que justifique la emanación de una ley orgánica en la materia, dado que el nuevo artículo 135 CE contiene una exigencia de desarrollo y, al propio tiempo, enuncia el contenido necesario de la ley que ha de cumplir con tal tarea. Ambas condiciones –norma de desarrollo y de contenido predeterminado constitucionalmente–, hacen que la LOEPSF sea una norma peculiar que, por traducir una específica función que no puede ser realizada en otras leyes, en los supuestos en que pudiese entrar en conflicto con disposiciones contenidas en los Estatutos de Autonomía y/o en leyes aprobadas por las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, desplazará a las mismas, prevaleciendo sus reglas para la aplicación efectiva del principio de estabilidad presupuestaria.

La función de la LOEPSF en relación con los Estatutos, debe resolverse de manera idéntica a la que media entre éstos y la LOFCA. Y, como es sabido, esta última problemática no es para nada nueva, ni tampoco ha sido encarada exclusivamente por la sentencia referida al Estatuto de Cataluña, sino que proviene de la propia redacción originaria de la LOFCA, que fue precedida por dos Estatutos que se aprobaron antes, del País Vasco y Cataluña (Leyes Organicas 3 y 4/1979, de 18 de diciembre)³⁰. En la doctrina científica se denunció la extralimitación y exceso competencial de la reforma del Estatuto catalán, dada la consideración de que los aspectos de la financiación autonómica sólo competiría regularlos a la LOFCA, como norma a la que expresamente encarga dicha misión la Constitución³¹. En lo financiero, los Estatutos cumplirían una función limitada a la reproducción de los aspectos generales del modelo, los grandes principios vertebradores del mismo y el diseño institucional de su Hacienda propia³²; sin que se encuentren dotados de fuerza

³⁰ Vid. MARTÍNEZ LAGO, Miguel Ángel y ROLDÁN AYUSO, Susana: «La corresponsabilidad en el sistema de financiación autonómica (I): Origen, desarrollo y distintos modelos de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común», en la obra colectiva: *Corresponsabilidad fiscal y financiación de los servicios públicos fundamentales*, Consejo Económico y Social, Madrid, 2006, pp. 108-109.

³¹ Vid. RODRÍGUEZ BEREIJO, Álvaro: «Financiación autonómica y el Estatuto de Cataluña» (I, II y III), diario ABC, de 26, 27 y 28 de octubre de 2006. También LAGO MONTERO, José María: «Las grietas del sistema de financiación autonómica: ¿Hacia un confederalismo fiscal insolidario?», en la obra colectiva: *Estudios jurídicos en memoria de don César Albiñana García-Quintana*, vol. 3.º, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2008, pp. 2985 y ss.

³² Vid. *op. ult. cit.*, donde se recuerda que la STC 96/2002, de 25 de abril, se refirió a la unicidad del orden económico nacional como presupuesto necesario para que el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, en materias económicas, no conduzca a resultados disfuncionales y desintegradores, con cita de las SSTC 1/1982, de 28 de enero y 29/1986, de 20 de febrero. A partir de esa unidad es desde la que cada Comunidad, en defensa del propio interés, podrá establecer las peculiaridades que le convengan dentro del marco de competencias que la Constitución y su Estatuto le hayan atribuido sobre aquella misma materia, como señalaron las SSTC 1/1982, ya citada y la 88/1986, de 1 de julio.



derogatoria sobre la LOFCA³³. Esta última norma y los Estatutos han de ser susceptibles de una interpretación integradora y armónica (STC 85/1984, de 26 de julio, FJ 3.º), sin que, en caso de conflicto, hayan de prevalecer las estatutarias³⁴. «Los Estatutos de Autonomía, pese a su forma de Ley Orgánica, no son instrumentos ni útiles ni constitucionalmente correctos, por su naturaleza y modo de adopción, para realizar transferencias o delegaciones de facultades de una materia de titularidad estatal permitidas por el art.150.2 de la Constitución... [porque] el Estatuto es el paradigma de los instrumentos jurídicos de autorganización, la transferencia y la delegación cae en el ámbito de la heterorganización» (STC 56/1990, de 29 de marzo, FJ 5.º).

Frente a la consideración de que un Estatuto, por ser una ley orgánica, estaría dotado de fuerza suficiente para derogar la LOFCA, contribuyendo a favor de la preferencia estatutaria la opinión acerca de la innecesariedad de la LOFCA –afirmando que el Estado tiene la facultad, pero no la obligación de aprobarla–, mientras que a los Estatutos encomendaría la Constitución la regulación de las competencias autonómicas, incluyendo las financieras, se opone el argumento que atiende a la constatable existencia de la LOFCA, aunque pudiera ser facultativa, y el hecho de que los Estatutos deban efectuar su regulación «dentro del marco establecido en la Constitución» [art. 147.2.d) CE]. Por consiguiente, las contradicciones entre Estatutos y LOFCA no se resuelven con el criterio cronológico que haría prevalecer a la ley posterior, sino con el de la competencia, en cuya virtud se debe preferir siempre la ley que se mueve dentro del ámbito que le ha sido asignado. Así pues, la norma estatutaria sólo es válida si respeta lo establecido por la LOFCA³⁵.

La correcta intelección del artículo 157.3 CE y de la ley que lo desarrolla lleva a considerar que compete a la LOFCA, y sólo a ésta, el diseño del sistema de financiación autonómica aplicable a todas las Comunidades, que deberán hacerlo suyo en sus Estatutos, para luego ser desarrollado mediante leyes generales y/o específicas de cesión de tributos y otras medidas financieras. Un Estatuto no puede jurídicamente obligar a modificar la LOFCA, ni menos aún suplantarla. La reforma de un Estatuto de Autonomía introduciendo en él cláusulas financieras no concordantes con dicha ley, incurre en inconstitucionalidad competencial³⁶. La función de la LOFCA –al igual que acontece con otras leyes orgánicas previstas en la Constitu-

³³ Vid. SIMÓN ACOSTA, Eugenio: «La LOFCA y los Estatutos de Autonomía», *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 765, 2008. Este autor considera, no obstante, que la incorporación de aspectos financieros en los Estatutos conlleva un efecto de «congelación» para esas Comunidades de las materias reguladas, constituyendo un obstáculo para el diseño uniforme futuro del sistema de financiación.

³⁴ Vid. RODRÍGUEZ BEREIJO: «Financiación autonómica y el Estatuto de Cataluña», cit. Una perspectiva contraria adopta PÉREZ ROYO, Javier: «Déficit constitucional», *El País*, 14 de noviembre de 2009, para quien el legislador de la LOFCA no puede desconocer las normas que los nuevos Estatutos contienen en materia de Hacienda.

³⁵ Vid. SIMÓN ACOSTA, Eugenio: «La LOFCA y los Estatutos de Autonomía», cit.

³⁶ Vid. LAGO MONTERO, José María: «Las grietas del sistema de financiación autonómica: ¿Hacia un confederalismo fiscal insolidario?», cit.



ción— es delimitar la autonomía y el ejercicio de las competencias financieras asumidas por las Comunidades Autónomas, por lo cual sus disposiciones no pueden ser contravenidas o simplemente ignoradas por éstas, ni tampoco por los Estatutos de Autonomía. La razón de ser y la función de la LOFCA es el diseño de un sistema de financiación autonómica dotado de coherencia interna y de homogeneidad, de modo que sea aplicable a todas las Comunidades Autónomas de régimen común, «evitando que ese sistema quedase exclusivamente al albur de lo que se decidiese en el procedimiento de elaboración de cada uno de los Estatutos de Autonomía» (STC 68/1996, de 4 de abril, FJ 9.º)³⁷.

Los Estatutos y la LOEPSF deben ser objeto, también, de una interpretación integradora y armónica y, para casos de eventuales conflictos, tendrá que prevalecer la específica ley de desarrollo del artículo 135 CE, por ser en la misma donde se proporcionan las claves de cumplimiento de la estabilidad presupuestaria por todas las Administraciones Públicas, con independencia de su respectivo encaje territorial, conteniendo además previsiones de los órganos de coordinación institucional en materia de política fiscal y financiera. Las primeras versiones de las normas estatutarias quedaban lejos de la plasmación de un principio que llegó a nuestro ordenamiento interno en el año 2001. Posteriormente, al calor de los procesos de reforma en aquel ámbito, cinco Estatutos recogen la estabilidad presupuestaria, aunque siempre en términos para nada preocupantes de la posición superior de la normativa de la Unión Europea y de la aprobada por el Estado³⁸. Teniendo en cuenta las previsiones estatutarias y una vez aprobada la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, no parece que deba reabrirse sobre la LOEPSF el mismo debate que se generó respecto de la LOFCA. Además, el marco jurídico establecido en aquella norma se encamina resueltamente hacia la *multilateralidad*, frente a los elementos de *bilateralidad* y de *asimetría* proporcionados en la regulación de la financiación autonómica como consecuencia del proceso descentralizador apoyado en el principio dispositivo³⁹. Éste último no es, desde luego, el eje sobre el que gravita el marco

³⁷ Vid. RODRÍGUEZ BEREIJO: «Financiación autonómica y el Estatuto de Cataluña», cit.

³⁸ Así, tras sus respectivas reformas, el *Estatuto de Cataluña* —Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio— (art. 214), atribuye a la Generalitat «el establecimiento de los límites y condiciones para alcanzar los objetivos de estabilidad presupuestaria dentro de los principios y la normativa estatal y de la Unión Europea»; precepto que se calca en el *Estatuto de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares* —Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero— (art. 136). Por su parte, el *Estatuto de Andalucía* —Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo— recoge, entre los principios generales de la Hacienda autonómica [art. 175.2.h), i)] y concibiéndolo en una posición de garantía de la «igualdad en el acceso y prestación de servicios y bienes públicos en todo el territorio español», el criterio de «libre definición del destino y volumen del gasto público para la prestación de los servicios a su cargo, sin perjuicio de las exigencias en materia de estabilidad presupuestaria y de los demás criterios derivados de la normativa de la Unión Europea y de la legislación del Estado», así como el de «prudencia financiera y austeridad». El *Estatuto de Aragón* —Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril— (art. 103.1) alude al «equilibrio financiero» y el *Estatuto de Castilla y León* (art. 89.3) establece que «los Presupuestos de la Comunidad se presentarán equilibrados, se orientarán al cumplimiento de los objetivos de política económica, cumplirán los objetivos de estabilidad presupuestaria establecidos para el ejercicio por los principios y la normativa estatal, y su elaboración y gestión se efectuará con criterios homogéneos a los del Estado, de forma que sea posible su consolidación».

³⁹ Vid. RODRÍGUEZ BEREIJO: «Financiación autonómica y el Estatuto de Cataluña», cit.



jurídico europeo y nacional de la estabilidad presupuestaria exigible a todas las Administraciones Públicas.

Por otra parte, no es ajena a la *superioridad de la LOEPSF* en relación con la normativa autonómica, la reafirmación de la *función de coordinación* que incumbe al Estado, iniciada con la STC 13/2007, de 18 de enero, cuando negó la posibilidad de conferir carácter vinculante a la voluntad autonómica, como si fuese un «derecho de veto» del ejercicio de competencias estatales⁴⁰ y que de manera aún más resuelta, informa la doctrina constitucional sobre el Estatuto catalán y la posteriormente recaída sobre el principio de estabilidad presupuestaria. El Tribunal Constitucional declaró en la citada sentencia que «no existe un derecho de las Comunidades Autónomas constitucionalmente consagrado a recibir una determinada financiación, sino un derecho a que la suma global de los recursos existentes, de conformidad con el sistema aplicable en cada momento, se reparta entre ellas respetando los principios de solidaridad y coordinación» (STC 13/2007, de 18 de enero, FJ 5.º). El argumento sirve para descartar, desde luego, la hipótesis de que un Estatuto pueda obligar a las leyes de Presupuestos Generales del Estado a consignar asignaciones concretas⁴¹. Después, en la STC 32/2010, de 28 de junio (FFJJ 3.º a 6.º), se reafirma la posición subordinada —y *fundamentada*— de los Estatutos a la Constitución, con una argumentación que recuerda mucho a la realizada sobre el contenido necesario y posible de las leyes de Presupuestos:

«3. *Los Estatutos de Autonomía son normas subordinadas a la Constitución, como corresponde a disposiciones normativas que no son expresión de un poder soberano, sino de una autonomía fundamentada en la Constitución, y por ella garantizada, para el ejercicio de la potestad legislativa en el marco de la Constitución misma (así desde el principio, STC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 3)...*

Los Estatutos de Autonomía se integran en el Ordenamiento bajo la forma de un específico tipo de ley estatal: la ley orgánica, forma jurídica a la que los arts. 81 y 147.3 CE reservan su aprobación y su reforma. Su posición en el sistema de fuentes es, por tanto, la característica de las leyes orgánicas; esto es, la de normas legales que se relacionan con otras normas con arreglo a dos criterios de ordenación: el jerárquico y el competencial...

(...)

La reserva de ley orgánica no es siempre, sin embargo, la reserva a favor de un género, sino que en ocasiones se concreta en una de sus especies. Tal sucede, por ejemplo, con... cada una de las leyes orgánicas que aprueban los distintos Estatutos de Autonomía. La ley orgánica no es en estos casos una forma fungible, sino que, en relación con las concretas materias reservadas a una ley orgánica singular, las restantes leyes orgáni-

⁴⁰ Vid. MARTÍN QUERALT, Juan y GARCÍA MORENO, V. Alberto: «Comentarios al Título IX (Economía y Hacienda) del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, modificado por la Ley 1/2006, de 10 de abril», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario (publicación de las Cortes Valencianas)*, núm. 18, 2007, p. 466.

⁴¹ Vid. LAGO MONTERO, José María: «Las grietas del sistema de financiación autonómica: ¿Hacia un confederalismo fiscal insolidario?», cit.



cas se relacionan también de acuerdo con el principio de la distribución competencial. Así las cosas, *la posición relativa de los Estatutos respecto de otras leyes orgánicas es cuestión que depende del contenido constitucionalmente necesario y, en su caso, eventualmente posible de los primeros.*

4. *La Constitución no determina expresamente cuál es el contenido posible de un Estatuto de Autonomía. De manera explícita sólo prescribe cuál ha de ser su contenido necesario, integrado por el minimum referido en su art. 147.2 (denominación, territorio, organización institucional y competencias) y por las disposiciones que traen causa de mandatos constitucionales específicos... Este contenido necesario puede ser también contenido suficiente, pero la propia Constitución permite expresamente que los Estatutos cuenten además con un contenido adicional....*

Existe, por tanto, un contenido constitucionalmente obligado (art. 147.2 CE) y un contenido constitucionalmente posible en virtud de previsiones constitucionales expresas (así, arts. 3.2 y 4.2 CE)....

(...)

5. *La naturaleza y la función constitucionales de los Estatutos de Autonomía determinan su posible contenido... puede hablarse de un contenido estatutario constitucionalmente explícito. Cabe junto a él un contenido implícito... Con ese título pueden integrarse en los Estatutos previsiones y disciplinas muy dispares, aunque siempre dejando a salvo, como es evidente, las reservas establecidas por la Constitución en favor de leyes específicas o para la disciplina de materia orgánica no estatutaria...*

6. *En todo caso, a una concepción maximalista no puede dejar de oponerse, en primer término, un límite de orden cuantitativo, toda vez que la especial rigidez del Estatuto de Autonomía supone una petrificación de su contenido que puede llegar a no compatirse con un efectivo derecho a la participación política en el ejercicio de los poderes estatuidos...» (la cursiva es nuestra).*

Y más tarde, o más recientemente, como se prefiera, las obligaciones que señala la LOEPSF para todas las Administraciones nacen cuando se cuenta ya con una generosa interpretación constitucional sobre el principio de estabilidad presupuestaria, dado que antes de que las Cortes Generales aprobaran la reforma del artículo 135 CE, el Tribunal pudo pronunciarse (también lo ha hecho inmediatamente después de la reforma) sobre los recursos que se interpusieron contra la Ley 18/2001 y la Ley Orgánica 5/2001 por diferentes instituciones autonómicas⁴² y el Grupo Parlamentario Socialista del Congreso de los Diputados. A la sentencia de cabecera (STC 134/2011, de 20 de julio) siguieron otros doce pronunciamientos estereotipados⁴³, en los que se bendice la *posición superior del Estado frente a las Comunidades Autónomas*, avalando la competencia del primero para frenar el gasto, imponer topes máximos de crecimiento, así como acomodar la actividad financiera autonó-

⁴² Parlamento y Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña, Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, Cortes de Castilla-La Mancha, Gobierno y Cortes de Aragón, Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura.

⁴³ SSTC 157/2011, de 18 de octubre; 185/2011, 186/2011, 187/2011, 188/2011, 189/2011, todas de 23 de noviembre; 195/2011, 196/2011, 197/2011, 198/2011, 199/2011, de 13 de diciembre y 203/2011, de 14 de diciembre.



mica a las medidas que vaya adoptando el Estado para alcanzar la estabilidad económica. También se refrenda la necesaria autorización estatal de las operaciones de crédito de las haciendas inferiores y la elaboración de planes económico-financieros para corregir los desequilibrios, tanto por parte de las Comunidades Autónomas, como de las Entidades Locales. Y se posibilita que el Ministerio de Hacienda recabe y obtenga, de estas últimas, información concreta de su actividad financiera. Además se ha entendido, en la mayoría de las sentencias, que el nuevo artículo 135 CE representa ya el *canon de constitucionalidad*, al consagrar el principio de estabilidad presupuestaria, que vincula a todos los poderes públicos y legitima el establecimiento de límites en materias concretas de los Presupuestos de las Comunidades Autónomas, por exigencias de coordinación y gradual recuperación del equilibrio presupuestario.

La LOEPSF habrá de leerse –y probablemente en esto cuenta con el mejor respaldo– en consonancia con esa doctrina constitucional, que es muy improbable que pueda cambiar en el futuro. Las competencias autonómicas y locales en relación con la aprobación de «sus» Presupuestos respectivos, así como, en su caso, de los planes de corrección de los desequilibrios, quedan claramente comprometidas por el nuevo marco jurídico estatal que se les impone, *copiando y pegando* reglas y procedimientos que provienen del ordenamiento de la Unión Europea. A diferencia de la LOFCA, la ley de desarrollo del artículo 135 CE puede tener una connotación *armonizadora* de las legislaciones autonómicas. La primera permitió un cierto desarrollo homogéneo de la financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común, a pesar de que no contó con el marco de armonización previa que quiso establecer la *Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico*, cuyo rango degradaría⁴⁴ y recortaría ampliamente en su contenido material la STC 76/1983, de 5 de agosto. Con independencia del acierto de aquel pronunciamiento, no cabe duda de que la falta de patrones y un modelo de armonización previo ha contribuido en algunas de las disfunciones que ha tenido el sistema de financiación autonómica⁴⁵. La LOEPSF podrán materializarse propósitos armonizadores, tanto por lo que hace a la fijación de topes máximos de déficit estructural y deuda pública, así como su distribución en los diferentes niveles de gobierno, como en lo que se refiere a la responsabilidad de cada Administración en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.

⁴⁴ Quedando, después de la sentencia, como Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico.

⁴⁵ Vid. SIMÓN ACOSTA, Eugenio: «La LOFCA y los Estatutos de Autonomía», cit.



4. ÁMBITO DE APLICACIÓN Y PRINCIPIOS ENUNCIADOS POR LA LEY ORGÁNICA DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA

La LOEPSF fue aprobada de manera urgente por las Cortes Generales, entrando en vigor el 1 de mayo de 2012, salvo en lo referido a los límites de déficit estructural y del volumen de deuda pública, cuya eficacia resulta aplazada hasta el 1 de enero de 2020⁴⁶. Y en el corto espacio de tiempo que ha transcurrido desde entonces, ya ha sido objeto de desarrollo parcial y ha sufrido modificaciones también, lo que revela improvisación y urgencia en el diseño⁴⁷. La LOEPSF tiene como *objeto* (art. 1) la adecuación de la política presupuestaria del *sector público* orientada a la estabilidad presupuestaria y *sostenibilidad financiera*; idea esta última no enunciada por la anterior legislación –que se limitaba a procurar la consecución de la estabilidad y *crecimiento* económicos con carácter general (art. 1 TRLGEP) y establecer, la ley orgánica complementaria, los mecanismos jurídicos de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas (art. 1 LO 5/2001)– y que tampoco aparece recogida en el precepto constitucional, aunque se infiera la misma como *refuerzo permanente* y no solo coyuntural de la estabilidad presupuestaria, concretando la distribución de los límites de deuda pública en cada nivel territorial (arts. 4 y 13 LOEPSF).

A) Ámbito de aplicación

La LOEPSF (art. 2.^o) maneja un concepto de *sector público* procedente de la *contabilidad nacional*, la cual presenta diferencias con la *contabilidad pública* y la normativa presupuestaria⁴⁸ asentada bajo la vigencia del principio constitucional de autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas y Entidades Loca-

⁴⁶ Debe tenerse en cuenta que las modificaciones que la LOEPSF realiza en varios preceptos de la LOFCA, comienzan a regir el 1 de enero de 2013 y que los planes económico-financieros y de reequilibrio presentados durante el ejercicio de 2012 y los objetivos de estabilidad fijados con arreglo a la normativa estatal anterior, se regirán, en cuanto a su seguimiento y aplicación, por lo preceptuado en la LOEPSF (disp. final 7.^a).

⁴⁷ Por lo que toca a su desarrollo, la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, ha venido a derogar parcialmente la reglamentación anterior para el ámbito local (RD 1463/2007, de 2 de noviembre), estableciendo las obligaciones de suministro de información que comporta el principio de transparencia recogido en la LOEPSF para Comunidades Autónomas, Entidades Locales y entidades empresariales, mercantiles y dependientes de las mismas. Además, debe tenerse en cuenta el Decreto-ley 21/2012, de 13 de julio, de medidas de liquidez de las Administraciones públicas y en el ámbito financiero, que ha creado el denominado Fondo de Liquidez Autonómico. Posteriormente, las disposiciones adicional 1.^a y transitoria 4.^a de la LOEPSF han sido objeto de modificación, añadiéndose una nueva adicional 4.^a, por medio de la Ley Orgánica 4/2012, de 28 de septiembre.

⁴⁸ Vid. ESPARZA AROZ: «El nuevo marco de la estabilidad presupuestaria en España», cit., pp. 174-175.



les (arts. 137, 140 y 143 CE). A tenor de lo dispuesto en la norma, las unidades que integran el sector público son, por una parte, las *Administraciones Públicas*⁴⁹ –lo que incluye a la Administración central (Estado y organismos centrales), Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales y Administraciones de Seguridad Social– y, por otra, el *resto de las entidades* (públicas empresariales, sociedades mercantiles y demás entes de derecho público dependientes de las Administraciones). Al valorar el anteproyecto de ley orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, el Dictamen 164/2012 del Consejo de Estado, de 1 de marzo de 2012, puso de relieve la falta de correspondencia de las definiciones, terminología y sistemática que emplea el *Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales* (SEC-95) con nuestra legislación presupuestaria –Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP)– y administrativa general (Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado), sugiriendo delimitar con claridad y precisión el ámbito subjetivo de aplicación «por referencia a las categorías vigentes en el ordenamiento interno y que resultan, esencialmente, del artículo 2 del texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria⁵⁰ y de los artículos 2 y 3 de la Ley General Presupuestaria», con la finalidad de facilitar la aplicación de la Ley. Sin embargo, la recomendación expuesta no fue atendida en la tramitación de la ley, por lo que habrá que distinguir la aplicación del principio de estabilidad presupuestaria y el entendimiento del mismo «como posición de equilibrio financiero» (art. 3.3 LOEPSF), según que los entes públicos se financien obligatoria y principalmente mediante pagos indisponibles de otros sectores y/o efectúen operaciones de redistribución de renta y riqueza (Administraciones Públicas) o, en cambio, se nutran mayoritariamente con ingresos comerciales (entes dependientes de aquéllas). Mientras que, para los primeros, la estabilidad presupuestaria se traduce en el logro de una «situación de equilibrio o superávit estructural», los segundos tendrán que observar el «equilibrio financiero».

⁴⁹ La LOEPSF reenvía a la definición y delimitación realizada en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (SEC-95) aprobado por el Reglamento (CE) 2223/96, del Consejo, de 25 de junio de 1996.

⁵⁰ Bajo la vigencia, primero de la Ley 18/2001 y, posteriormente, del texto refundido aprobado por RDLeg 2/2007, de 28 de diciembre, la clasificación de los agentes del sector público (art. 2 de ambas leyes) se hacía en función de que se vieran o no financiados mayoritariamente por ingresos comerciales. Así, en los que no concurre esa circunstancia, se citaba a la Administración General del Estado, los organismos autónomos y los demás entes públicos vinculados o dependientes de aquélla, los órganos con dotación diferenciada en los Presupuestos Generales del Estado, las entidades del sistema de la Seguridad Social, la Administración de las Comunidades Autónomas, entes y organismos públicos dependientes de aquélla y las Entidades Locales, organismos autónomos y entes públicos dependientes de las mismas. El resto de las entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles y demás entes de derecho público vinculados o dependientes de la Administración del Estado, de las Administraciones de las Comunidades Autónomas o de las Entidades Locales no comprendidos en la relación anterior —es decir: financiados mayoritariamente con ingresos comerciales— tenían asimismo consideración de sector público y quedaban sujetos a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.



B) Principios generales

La LOEPSF contiene, en su capítulo segundo, los siguientes principios generales que aparecían también en la normativa anterior: estabilidad presupuestaria, plurianualidad, transparencia y eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos. Además, aparecen ahora, como nuevos principios, los de sostenibilidad financiera, responsabilidad y lealtad institucional. El cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria afecta al sector público referido en el ámbito de aplicación de la LOEPSF. La legislación precedente ya determinó una competencia sobre-elevada del Gobierno de la Nación, sin perjuicio de las asumidas por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas⁵¹, que obtuvo el respaldo de la interpretación realizada por el Tribunal Constitucional. Ahora la LOEPSF (art. 10) sigue confiriendo al Gobierno la tarea de velar por la aplicación de los principios que han quedado referidos y establecer los mecanismos de coordinación entre todas las Administraciones, sin perjuicio de las competencias de los órganos de coordinación con las Haciendas territoriales –que aparecen ahora citados por primera vez en el artículo 135.5 CE– y respetando en todo caso el principio de autonomía financiera de las mismas, aunque tal y como queda reflejado el entramado de atributos de los órganos estatales, esta declaración resulta claramente objetable. Si nos fijamos, en efecto, en las tareas concretas encomendadas al Ejecutivo y a los órganos de coordinación, la labor de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales no parece que sobrepase el nivel de comparsa de todo el conjunto de actuaciones que se desplegarán, con la finalidad de cumplir los objetivos de estabilidad presupuestaria, bajo la superior autoridad del Estado y con tareas secundarias del Consejo de Política Fiscal y Financiera y de la Comisión Nacional de Administración Local.

a) *Estabilidad presupuestaria*

Este principio, que marca los procesos de elaboración, aprobación y ejecución de los Presupuestos y de las actuaciones que afecten a los gastos o ingresos públicos, puede entenderse de dos maneras diferentes, según que se trate de Administraciones Públicas del Estado, Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales y entidades de la Seguridad Social, cuya financiación no proviene de ingresos de naturaleza comercial, para las cuales se concibe como «situación de equilibrio o superávit estructural»; mientras que para el resto de organismos y entidades empresariales que sí se financian con ingresos comerciales, representa una «posición de equilibrio financiero» (art. 3 LOEPSF). No obstante, según aparece consagrado en

⁵¹ Vid. artículo 7 de la LGEP y artículo 3 de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la anterior.



la propia Constitución (art. 135.2), los límites del déficit estructural máximo permitido al Estado y Comunidades Autónomas en relación con su PIB —tarea que acomete la ley en su artículo 11, aunque con la salvedad de que su cumplimiento se difiere hasta el año 2020 (disp. adicional única de la reforma de la Constitución y disp. transitoria 1.ª LOEPSF)— no son trasladables a las Entidades Locales, aunque excepcionalmente se admita esa situación para las Administraciones de la Seguridad Social. El precepto constitucional señala que las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario, y la LOEPSF corrobora esa posición o la de superávit (art. 11.4). En cuanto a las Administraciones de la Seguridad Social, tienen idéntico marco de referencia —equilibrio o superávit presupuestario—, pero podrán incurrir de manera excepcional en déficit estructural «de acuerdo con las finalidades y condiciones previstas en la normativa del Fondo de Reserva de la Seguridad Social» y minorando el importe de aquél en cuantía equivalente el déficit admitido para la Administración central (art. 11.5).

b) *Sostenibilidad financiera*

La reforma de la Constitución no hizo expresa mención de este principio, aunque al final de la exposición de motivos se aludía al refuerzo del «compromiso de España con la Unión Europea y, al mismo tiempo, garantizar la *sostenibilidad económica y social de nuestro país*», situación ésta que, de darse una emergencia extraordinaria que escape al control del Estado, perjudicándola considerablemente, aparece entre las excepciones que permiten superar los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública (art. 135.4 CE). Y tampoco la legislación precedente lo recogió. Unos meses antes de que se anunciara la reforma constitucional, las Cortes Generales aprobaron un texto legal que se tramitó con una exasperante parsimonia, la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de *Economía Sostenible*⁵². Esta norma que amalgama preceptos ejecutivos con otros meramente discursivos y que representa una exaltación, casi sin límite, del papel de las llamadas leyes de acompañamiento presupuestario⁵³, recogía ya entre sus incontables principios⁵⁴, todo un capítulo dedicado a la sostenibilidad financiera del sector público (arts. 32 a 36), definiéndola como «la capacidad para financiar los compromisos de gasto presentes y futuros», lo que exige aplicar «una política de racionalización y contención

⁵² En dicha Ley se define a la misma como «un patrón de crecimiento que concilie el desarrollo económico, social y ambiental en una economía productiva y competitiva, que favorezca el empleo de calidad, la igualdad de oportunidades y la cohesión social, y que garantice el respeto ambiental y el uso racional de los recursos naturales, de forma que permita satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras para atender sus propias necesidades» (art. 2).

⁵³ Vid. EMBID IRUJO, Antonio: *La constitucionalización de la crisis económica*, Iustel, Madrid, 2012, p. 32.

⁵⁴ Vid. ESPARZA AROZ: «El nuevo marco de la estabilidad presupuestaria en España», cit., p. 177.



del gasto» y velar por las repercusiones y efectos de cualquier disposición normativa, actos, contratos, convenios y actuaciones de aquéllas. La evaluación de los gastos, «atendiendo a los principios de eficiencia y simplificación de los servicios prestados, incentivando la productividad del sector público». La colaboración entre las Administraciones, canalizando información a los órganos de cooperación — Consejo de Política Fiscal y Financiera y Comisión Nacional de Administración Local— y proveyendo acuerdos de los mismos «con el fin de adoptar medidas de racionalización y contención del gasto público en sus respectivas áreas de competencia, en especial en el marco de los planes económico financieros de reequilibrio». La instrumentación de un plan de austeridad de la Administración General del Estado que permita «por una parte, mantener el equilibrio presupuestario a lo largo del ciclo económico... y, por otra, adaptar los programas de gasto... a los recursos presupuestarios disponibles a medio y largo plazo», debiendo dar cuenta anualmente el Gobierno, a las Cortes Generales, de su progresiva implantación. La adaptación de la gestión de empresas públicas y de sus planes estratégicos, así como la elaboración de un plan de sostenibilidad de los grupos empresariales públicos. Y, en fin, la retención de las entregas a cuenta de la participación en los tributos del Estado a Entidades Locales que incumplan la obligación de remitir información de la liquidación de sus Presupuestos a la Administración General del Estado, figuran entre las medidas para posibilitar esa sostenibilidad financiera⁵⁵. En la LOEPSF (art. 4.2), se define este principio como «la capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit y deuda pública», de conformidad con lo señalado en la propia ley y en la normativa europea. Y, la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012 lo ha incluido entre los principios y reglas de programación presupuestaria señalados en el artículo 26.1 de la LGP⁵⁶.

c) *Plurianualidad*

La estabilidad presupuestaria y, más aún, la sostenibilidad de las finanzas públicas comporta la necesidad de adecuar el ámbito temporal de la presupuestación anual de todos los entes públicos, consagrada constitucionalmente, a un contexto más amplio donde se puedan asegurar los efectos de las decisiones adoptadas año a año. La originaria LGEP (art. 4) ya hizo mención a este principio de plurianualidad, concretándolo en la formulación de un *escenario plurianual* compatible con el de anualidad que determina el artículo 134.2 CE y al que deberían atender las tareas preparatorias de elaboración de los Presupuestos. La nueva LOEPSF (art. 5) sigue

⁵⁵ Como señala el autor citado en la nota anterior (*ibídem*), el resultado es una sobreabundancia principialista frente a la que la LOEPSF debería haber contribuido a simplificar mediante derogaciones a los preceptos concordantes de la Ley de Economía Sostenible.

⁵⁶ El indicado precepto fue modificado por la disposición final 5.1 de la Ley 2/2012.



esa tónica, aunque varía formalmente la denominación de los escenarios plurianuales por la de *marcos presupuestarios a medio plazo*, derivada de recientes formulaciones en el Derecho de la Unión Europea⁵⁷ y que aparecen concretados en el artículo 29, encabezando las reglas de gestión presupuestaria previstas en la propia ley. De acuerdo con lo enunciado en dicho precepto, los marcos presupuestarios a medio plazo, en los que debe enmarcarse la elaboración de los Presupuestos anuales de las Administraciones Públicas, sirviendo de base para la elaboración del Programa de Estabilidad, abarcarán un periodo mínimo de tres años y contendrán, entre otros parámetros: los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública de las respectivas Administraciones; las proyecciones de las principales partidas de ingresos y gastos, teniendo en cuenta tanto su evolución tendencial, basada en políticas no sujetas a modificaciones, como el impacto de las medidas previstas para el periodo considerado, así como los principales supuestos en los que se basan dichas proyecciones de ingresos y gastos públicos. A diferencia de la regulación anterior⁵⁸, la LOEPSF no efectúa remisión alguna a lo dispuesto en la Ley General Presupuestaria, norma en la que se detallan no solo los escenarios presupuestarios plurianuales y su relación con el objetivo de estabilidad, sino también la existencia de programas plurianuales ministeriales y de los centros gestores del gasto y la adecuación de los Presupuestos Generales del Estado a los mismos (arts. 28 a 31 LGP).

d) *Transparencia*

La transparencia, como reza la exposición de motivos de la LGP, «es el elemento garante de la verificación y el escrutinio del cumplimiento de la estabilidad presupuestaria». Más atrás vimos, cómo la Ley de Economía Sostenible introdujo un específico instrumento para asegurar la información y transparencia en materia de disciplina presupuestaria de las Entidades Locales⁵⁹, permitiendo la retención del importe de las entregas mensuales a cuenta, de la participación en los tributos del Estado, a las que no remitan la liquidación de sus Presupuestos anuales. El principio, que aparecía también en la precedente legislación de estabilidad presupuestaria⁶⁰, potencia claramente el papel del Ministerio de Hacienda y de Administraciones Públicas, imponiendo obligaciones de información a todas las Administraciones.

⁵⁷ Vid. Directiva 2011/85/UE del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros.

⁵⁸ Vid. art. 11 del texto refundido de la LGEP aprobado por RDLeg 2/2007.

⁵⁹ Vid. artículo 36 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.

⁶⁰ La LGEP de 2001 se limitó a señalar que los presupuestos y liquidaciones de los sujetos comprendidos en su ámbito de aplicación deberían contener información suficiente y adecuada para permitir la verificación del cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria (art. 5). Posteriormente, la Ley 15/2006 introdujo la referencia al cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y la observancia de las obligaciones impuestas por las normas comunitarias en materia de contabilidad nacional; redacción que se trasladaría al texto refundido de 2007.



Quedándonos, por ahora, con las reglas generales sobre transparencia que señala el artículo 6 de la LOEPSF, aquella exige que la contabilidad, presupuestos y liquidaciones de las Administraciones Públicas y demás sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de la Ley, contenga *información suficiente, adecuada e íntegra* para permitir verificar su situación financiera, para lo cual deberán suministrar esa información y garantizar la coherencia de las normas y procedimientos contables, así como la integridad de los sistemas de recopilación y tratamiento de datos. Por su parte, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas proveerá la disponibilidad pública de la información económico-financiera, con el alcance y periodicidad que se derive de la aplicación de las normas y acuerdos nacionales y de las disposiciones comunitarias, e igualmente de las previsiones utilizadas para la planificación presupuestaria y de la metodología, supuestos y parámetros en los que se basen.

e) *Eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos*

Al aprobarse la Constitución de 1978, fue unánime la reacción positiva porque la misma introdujera un criterio finalista de la función de gasto de la Hacienda Pública, consistente en la «asignación equitativa de los recursos públicos», que se completa con el señalamiento de criterios económico-financieros, de buena administración, que promueven que la programación y ejecución del gasto público «responderán a los criterios de eficiencia y economía» (art. 31.2 CE). Aquel principio sustancial, de orientación material del gasto público, de marcado patrocinio doctrinal⁶¹, ha acabado sucumbiendo frente a las directrices de gestión austera de los recursos públicos por las exigencias trazadas en la legislación de estabilidad presupuestaria, la cual, desde sus primeras formulaciones, pone el acento, entre otros, en el principio de eficiencia en la asignación y utilización de aquéllos⁶². La LOEPSF (art. 7) recoge el planteamiento de sus antecedentes normativos, estableciendo las siguientes reglas que concretan dicho principio: 1.^a— El encuadramiento de las políticas de gasto público en «un marco de planificación plurianual y de programación y presupuestación, atendiendo a la situación económica, a los objetivos de política económica y al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera». 2.^a— La orientación de la gestión de los recursos públicos «por la eficacia, la eficiencia, la economía y la calidad, a cuyo fin se aplicarán políticas de racionalización del gasto y de mejora de la gestión del sector público». 3.^a— La valoración de las repercusiones y efectos y la supeditación estricta al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibi-

⁶¹ Vid. RODRÍGUEZ BEREIJO, Álvaro: «Derecho financiero, gasto público y tutela de los intereses comunitarios», en la obra colectiva: *Estudios sobre el Proyecto de Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1978.

⁶² Vid. artículo 6 de la LGEP de 2001, así como del texto refundido aprobado por RDleg 2/2007, de 28 de diciembre. También vid. art. 26.1 LGP.



lidad financiera de disposiciones legales y reglamentarias, tanto en en su fase de elaboración como de aprobación; actos administrativos; contratos y convenios de colaboración, así como cualquier otra actuación de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley que afecten a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros.

f) Responsabilidad

El principio de responsabilidad viene a determinar la asunción de las consecuencias que puedan depararse por el incumplimiento de la normativa sobre estabilidad presupuestaria a las Administraciones que hayan causado esa situación. La LGEP de 2001 (art. 11) ya lo previó en exclusiva relación con los compromisos adquiridos por España ante la Unión Europea, determinando la asunción de responsabilidades en la parte que fuese imputable y pensando sobre todo, aunque dicha Ley se refiriese al Estado y Entidades Locales, en que el incumplimiento se daría por las Comunidades Autónomas —dada la mención a los acuerdos de ejecución de dicha ley que fuesen adoptados por el Consejo de Política Fiscal y Financiera—, a las que se garantizaba la audiencia en el proceso de asunción de la responsabilidad⁶³. Posteriormente, la disposición adicional de la Ley 15/2006, de 26 de mayo, determinó la no asunción por el Estado de obligaciones contraídas por Comunidades Autónomas, Entidades Locales y entes vinculados o dependientes de las mismas, sin perjuicio de las garantías financieras mutuas para la realización conjunta de proyectos específicos⁶⁴, quedando así establecido en el texto refundido aprobado por RDLeg 2/2007, de 28 de diciembre⁶⁵.

La nueva LOEPSF efectúa una expresa mención a este principio en el artículo 8, reiterándolo más adelante respecto del incumplimiento del Derecho de la Unión Europea (disposición adicional 2.^a). A tenor de lo dispuesto en el primero de los preceptos, se establece, con carácter general, para todas las Administraciones Públicas, la asunción de responsabilidad en la parte que sea imputable por el incumplimiento de las obligaciones contenidas en la ley o de «las que provoquen o contribuyan a producir el incumplimiento de los compromisos asumidos por España de acuerdo con la normativa europea», garantizándose la audiencia de la Administración o entidad afectada. Esta regla se ve completada con otras dos, des-

⁶³ Vid. también el artículo 4 de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la LGEP.

⁶⁴ Vid. también la disposición adicional de la Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo.

⁶⁵ La norma volvería a reiterarse en la disposición adicional 1.^a del Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las Entidades Locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa.



tinadas a evitar las dudas y fortalecer la idea de que «cada palo debe aguantar su vela» si se incumple la normativa expuesta por las Haciendas inferiores: El Estado no asumirá ni responderá de los compromisos de las Comunidades Autónomas, Entidades Locales y entes vinculados o dependientes y, las Comunidades Autónomas tampoco asumirán ni responderán de los compromisos de las Corporaciones Locales; todo ello sin perjuicio de las garantías financieras mutuas para la realización conjunta de determinados proyectos⁶⁶. Por otra parte, y abundando en la reiteración casi sin límites que contiene la LOEPSF, la disposición adicional 2.^a, contiene una atribución de competencia y una previsión de desarrollo reglamentario: Será el Consejo de Ministros el que deberá declarar la responsabilidad por incumplimiento de las normas del Derecho de la Unión Europea, dando audiencia previa a las Administraciones o entidades afectadas y acordando, en su caso, fórmulas de compensación o retención de las deudas con las cantidades que el Estado deba transferir por cualquier concepto, presupuestario o no presupuestario. La resolución que adopte el Gobierno, tendrá en cuenta los hechos y fundamentos que contenga la resolución de las instituciones europeas, se recogerán los criterios de imputación tenidos en cuenta para declarar la responsabilidad y se publicará en el *Boletín Oficial del Estado*. El desarrollo reglamentario que efectúe el Gobierno regulará las especialidades aplicables a las diferentes Administraciones y entidades.

g) Lealtad institucional

Aunque no figurara en los antecedentes de la LOEPSF, el principio de lealtad institucional no resultaba desconocido en el sistema de financiación territorial y al mismo se ha referido abundante jurisprudencia del Tribunal Constitucional. La modificación operada en la LOFCA por la Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre —contemporánea de otras variaciones que había realizado la Ley Orgánica 5/2001, complementaria de la LGEP—, lo añadió entre los principios que determinan la coordinación de la actividad financiera autonómica con el Estado y, posteriormente, la Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre, concretó su aplicación, alargando la valoración del impacto que resulten de medidas legislativas estatales o autonómicas a un plazo quinquenal, en lugar de cada año, como se fijó con antelación y determinando, en su caso, medidas de compensación a instrumentar en el siguiente quinquenio a través de nuevas reformas de la LOFCA.

⁶⁶ La disposición transitoria 4.^a de la LOEPSF excluye del ámbito de aplicación del artículo 8.2 —es decir, del principio de no asunción de responsabilidades de los entes inferiores—, a los mecanismos adicionales de financiación «que se hayan habilitado o se habiliten por el Estado de conformidad con lo previsto en la disposición adicional primera con el fin de que las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales hagan frente a las obligaciones pendientes de pago con sus proveedores, para financiar sus vencimientos de deuda o para dotar de liquidez a las Comunidades Autónomas».



Por lo que hace a la jurisprudencia constitucional, las SSTC 25/1981, de 14 de julio, 18/1982, de 4 de mayo y 80/1985, de 4 de julio, expresaron ya el deber general de colaboración al que están sometidos el Estado y las Comunidades Autónomas, siendo esencial aquél al modelo de organización territorial implantado por la Constitución, deduciendo sobre la base de ese deber de recíproco apoyo y mutua lealtad, la imposibilidad de ampliación de las competencias estatales, o la limitación o condicionamiento de las autonómicas en materia de celebración de convenios entre Administraciones territoriales (STC 96/1986, de 10 de julio, FJ 3.º). También la STC 156/1995, de 26 de octubre tuvo en cuenta el mismo, aunque bajo el prisma de las competencias estatales para determinar qué debe considerarse como «legislación básica» y de las autonómicas para complementar o reforzar los niveles de protección previstos en la misma (FJ 4.º). Posteriormente, las SSTC 239/2002, de 11 de diciembre (FJ 11.º), 13/2007, de 18 de enero (FJ 7.º), 247/2007, de 12 de diciembre (FJ 4.º) y 109/2011, de 22 de junio (FJ 5.º) lo calificaron como principio «esencial en las relaciones entre las diversas instancias de poder territorial» y «soporte esencial del funcionamiento del Estado autonómico y cuya observancia resulta obligada». Sin embargo, del mismo no deriva que los Presupuestos Generales del Estado deban, necesariamente y en todo caso, «dotar una concreta partida presupuestaria si no se ha alcanzado al efecto acuerdo entre el Estado y la Comunidad Autónoma en el seno de la Comisión Mixta» sobre las asignaciones complementarias que deba percibir la Comunidad. El principio de lealtad constitucional «obliga a todos» e impone solamente que el Gobierno deba «extremar el celo por llegar a acuerdos en la Comisión Mixta» (SSTC 209/1990, de 20 de diciembre, FJ 4.º; 13/2007, de 18 de enero, FJ 11.º; 58/2007, de 14 de marzo, FJ 5.º; 31/2010, de 28 de junio, FJ 138.º). Las SSTC 109/2011, de 22 de junio (FJ 6.º) y 204/2011, de 15 de diciembre (FFJJ 2.º y 8.º) han interpretado tanto el principio de lealtad institucional como los mecanismos de garantía de la suficiencia financiera. En la sentencia más reciente, fruto del recurso de inconstitucionalidad promovido contra la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, que reguló el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas a partir de 1 de enero de 2002, el Tribunal considera que el artículo 2.1.e) de la LOFCA⁶⁷: «exige al Estado modificar el sistema de financiación cuando circunstancias posteriores, en tanto que «no previstas a la fecha de aprobación del sistema de financiación vigente», lo hagan necesario. No es por tanto lógicamente aplicable a la elaboración inicial del sistema de financiación, como parecen pretender los recurrentes, sin perjuicio de que en dicha elaboración deba respetarse el principio de lealtad constitucional... (que) exige que dicho impacto sea objeto de «valoración quinquenal» por el Consejo de Política Fiscal y Financiera, y habida cuenta que en este caso el propio Consejo acababa de aprobar un sistema de financiación mediante el acuerdo 2-2001, no hay elementos de juicio para sostener, como se hace en la demanda, que dicho principio de lealtad institucional haya sido incumplido» (STC 204/2011, de 15 de diciembre, FJ 8.º).

⁶⁷ Actualmente, el principio de lealtad aparece en el artículo 2.1.g) de la LOFCA.



Entre los últimos pronunciamientos del Tribunal Constitucional, cabe todavía citar la STC 123/2012, de 5 de junio (FJ 8.^o) –que considera una eventual infracción del principio de lealtad institucional, en su perspectiva administrativa, que derivaría de una supuesta insuficiencia del trámite de consulta evacuado en la tramitación de un real decreto, al no haberse dado una efectiva oportunidad a la Junta de Andalucía, de manifestar su posición respecto al mismo–, reiterando la doctrina sustentada en anteriores sentencias y rechazando la impugnación porque: «el texto del proyecto de real decreto fue remitido a informe de la misma con carácter previo a su aprobación por el Consejo de Ministros. Ello implica que la norma fue previamente conocida y susceptible de examen por la Comunidad Autónoma, lo que hace que no resulte posible afirmar que se hayan ignorado los mecanismos de cooperación y coordinación y que por tanto se haya infringido el principio de lealtad constitucional». Y, la STC 162/2012, de 20 de septiembre (FJ 6.^o) aprecia que en el recurso que también había interpuesto la Junta de Andalucía contra diversos preceptos de una ley de acompañamiento⁶⁸: «subyace la idea de que el sistema de financiación autonómica no puede ser matizado o perfilado por las Cortes Generales sin el concurso previo de las Comunidades Autónomas. Pues bien, es cierto que un principio inherente al Estado autonómico es el de colaboración y lealtad constitucional, que postula la adopción de procedimientos de consulta, negociación o, en su caso, la búsqueda del acuerdo previo, para la concreción normativa de temas de tanto relieve como el de la financiación autonómica. En este sentido, ya hemos establecido que «lo que el principio de lealtad constitucional exige es que el Gobierno extreme el celo por llegar a acuerdos con las Comunidades Autónomas, pero no que dichos acuerdos deban ser vinculantes. La tramitación como proyecto de ley de los acuerdos que se hayan adoptado en el seno de un órgano multilateral, como es el Consejo de Política Fiscal y Financiera, constituye una garantía procedimental que no impide, limita ni menoscaba la potestad legislativa plena que, de acuerdo con el art. 66.2 CE, ejercen las Cortes Generales» (por todas, STC 204/2011, FJ 9). De esta manera, tampoco la intervención de la comisión mixta puede ser entendida en un sentido tal que se refiera a toda cuestión que, aun relacionada con el sistema de financiación autonómica, pueda ser decidida por las Cortes Generales precisando o adaptando aspectos que, en todo caso, ya integraban el modelo de financiación, pues la doctrina de este Tribunal no ha reconocido a las comisiones mixtas el papel que los recurrentes pretenden otorgarle. Como tenemos declarado, las funciones de cooperación que corresponden a las comisiones mixtas no sustituyen, impiden o menoscaban el libre y pleno ejercicio por el Estado de sus propias competencias pues «conferir carácter vinculante a la voluntad autonómica, no sólo anularía la potestad exclusiva del Estado para configurar el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas que considere más idóneo, sino que le privaría, tanto de ejercer sus potestades de coordinación (art. 156.1 CE), como de garantizar la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el art. 2 de la Constitu-

⁶⁸ Se trataba de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social.



ción velando por el establecimiento de un equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español (art. 138.1 CE)» (STC 13/2007, de 18 de enero, FJ 9, reiterado en la STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 135)».

Las reglas que establece ahora el artículo 9 de la LOEPSF, con el fin de que las Administraciones adecúen sus actuaciones al principio de lealtad institucional, imponen, a cada una de ellas, los deberes siguientes: 1.º— Valorar el impacto que sus actuaciones, sobre las materias a las que se refiere la Ley, pudieran provocar en el resto de Administraciones Públicas. 2.º— Respetar el ejercicio legítimo de las competencias que cada Administración Pública tenga atribuidas. 3.º— Ponderar, en el ejercicio de sus competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a otras Administraciones Públicas. 4.º— Facilitar al resto de Administraciones Públicas la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias y, en particular, la que se derive del cumplimiento de las obligaciones de suministro de información y transparencia en el marco de la LOEPSF y de otras disposiciones nacionales y comunitarias. 5.º— Prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que el resto de Administraciones Públicas pudieran recabar para el eficaz ejercicio de sus competencias.

5. REGLAS NUMÉRICAS QUE INSTRUMENTAN LOS PRINCIPIOS DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA

El capítulo tercero de la LOEPSF contiene los instrumentos concretos que permitirán el desenvolvimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en el futuro, una vez superado el periodo transitorio que contempla la disposición transitoria primera y que excluye, actualmente, la aplicación de los límites de *déficit estructural* y de *volumen de la deuda pública*, fijados en los artículos 11 y 13 de la ley. Aparte de estos dos instrumentos, está la *regla de freno al gasto público*, señalada en el artículo 12. En conjunto, se trata de *tres reglas fiscales numéricas*⁶⁹, copiadas de las previstas en el ordenamiento de la Unión Europea.

A) Límite de déficit estructural

Aún cuando, formalmente, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento europeo siga recogiendo un límite de déficit (*no excesivo*) del 3 por 100 del PIB de cada Estado

⁶⁹ Vid. ESPARZA AROZ: «El nuevo marco de la estabilidad presupuestaria en España», cit., p. 181, que añade también la previsión de los marcos presupuestarios a medio plazo, prevista en el artículo 29 de la LOEPSF.



miembro⁷⁰, el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria, firmado en Bruselas el 2 de marzo de 2012⁷¹, determina para las partes contratantes una *situación presupuestaria de equilibrio o de superávit*, lo cual se entenderá respetado «con un límite inferior de déficit estructural del 0,5 por 100 del producto interior bruto a precios de mercado» [art. 3.1.b)], pudiendo ampliarse el mismo hasta un 1 por 100 del PIB «cuando la proporción entre la deuda pública y el producto interior bruto a precios de mercado esté muy por debajo del 60 por 100 y los riesgos para la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas sean bajos» [art. 3.1.d)].

Frente a la mayor permisividad que figuraba en nuestra anterior legislación⁷², y en coherencia con la regla del «Pacto Fiscal» que se acaba de exponer, la LOEPSF (art.11.2) establece que «ninguna Administración Pública podrá incurrir en déficit estructural, definido como déficit ajustado del ciclo, neto de medidas excepcionales y temporales», aunque, acto y seguido, permite que aquél sea del 0,4 por 100 del PIB nacional expresado en términos nominales «en caso de reformas estructurales con efectos presupuestarios a largo plazo». La situación presupuestaria del Estado y Comunidades Autónomas debe ser, por tanto, de equilibrio o superávit estructural, aún cuando se admita ese déficit conjunto del 0,4 por 100 del PIB, a partir del año 2020, cuando se supere el periodo transitorio y la gravedad de la situación actual de las finanzas públicas por el impacto de la crisis económica.

⁷⁰ Como ha recordado la profesora RUIZ ALMENDRAL, Violeta: «Estabilidad presupuestaria y Reforma Constitucional», *Revista Española de Derecho Europeo*, n.º 41, 2012, p. 49, los valores de referencia (3 por 100 para el déficit y 60 por 100 para la deuda pública) fueron acordados en el Consejo de Dublín de 1996, siendo considerados entonces de una dureza que rayaba en la ciencia ficción: «por ejemplo, entre 1974 y 1993, los Estados europeos tuvieron déficit excesivos (de acuerdo con los parámetros del PEC) en 202 ocasiones (o el 50 por 100 de las ocasiones posibles). De todos ellos, sólo cinco habrían sido considerados de desequilibrio no excesivo. Es decir, no había fundamento real para pensar que el Pacto podía llegar a ser cumplido».

⁷¹ Ratificado por España por medio de la Ley Orgánica 3/2012, de 25 de julio.

⁷² Esa mayor flexibilidad fue introducida por las leyes que se aprobaron en 2006 (Ley 15/2006, de 26 de mayo y Ley Orgánica 3/2006, de la misma fecha), dado que la LGEP de 2001 adoptaba una concepción de la estabilidad presupuestaria equivalente al déficit cero para cualquier ente público. A los cambios de la legislación originaria me he referido en MARTÍNEZ LAGO, Miguel Ángel: «Algunas notas sobre la reforma de las leyes de estabilidad presupuestaria», *Quincena Fiscal*, núm. 15, 2005, pp. 9 y ss. La instrumentación y establecimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, tal y como aparecía en los artículos 7 y 8 del texto refundido de la LGEP de 2007 ha sido resumida por ESPARZA AROZ: «El nuevo marco de la estabilidad presupuestaria en España», cit., p. 183, quien señala que el límite de déficit «se establecía por referencia al crecimiento real del PIB respecto al potencial. Si el crecimiento fuese superior a la tasa de variación potencial (fijado en los años anteriores en el 2%), se debía obtener superávit, y si fuese igual, equilibrio presupuestario. Pero cuando dicha tasa fuese inferior a la potencial, se podía aceptar un déficit de hasta el 1 por 100 del PIB. Ahora bien, con independencia de ello, no computaba a efectos del cálculo del objetivo de estabilidad un déficit destinado a inversiones en actuaciones productivas de hasta el 0,5 por 100 del PIB para el conjunto del sector público. El déficit total podía alcanzar, por tanto, el 1,5 por 100 del PIB. El TRLEP establecía, además, la distribución del déficit entre los subsectores central, autonómico y local, reservando la mayor parte a las CCAA (1 por 100, del que el 0,25 por 100 lo era para inversiones)».



La previsión del citado límite concuerda, no con la redacción del artículo 135 CE –que no incluye ninguna referencia numérica–, pero sí con el *acuerdo político* que firmaron PP y PSOE sobre la ley orgánica de desarrollo del precepto constitucional. En el mismo se indicaba que la ley «fijará en un 0,4 por ciento el déficit estructural global máximo del conjunto de las Administraciones Públicas a partir de 2020, que se distribuirá del siguiente modo: El déficit estructural en que podrá incurrir el Estado no superará el 0,26 por ciento del producto interior bruto nacional. El déficit estructural en que podrá incurrir cada Comunidad Autónoma no podrá superar el 0,14 por ciento de su producto interior bruto. Las entidades locales deberán presentar equilibrio presupuestario». Sin embargo, la LOEPSF incumple la distribución del déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas que encomendaba el artículo 135.2 de la CE y con lo expresado en el acuerdo bipartidista que propició la reforma constitucional. Por otra parte, esa mínima flexibilidad que se otorga a los expresados niveles de gobierno, se limita absolutamente tratándose del ámbito local y, también, de la Hacienda de la Seguridad Social, dado que la posición que se define con relación a tales sistemas es la de «equilibrio o superávit presupuestario» (art. 11.4 y 5 LOEPSF), lo cual supone una clara referencia al *saldo contable anual*, desligándolo del ciclo económico⁷³.

El artículo 11.3 de la LOEPSF reitera el catálogo de circunstancias excepcionales señaladas en el artículo 135.4 de la CE –«catástrofes naturales, recesión económica y situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social»– que favorecen incurrir, excepcionalmente, al Estado y Comunidades Autónomas en un déficit estructural sin indicación de límite numérico, aún cuando precisen de la aprobación por mayoría absoluta del Congreso de los Diputados. Lo único que concreta la ley es la consideración que deba tener una situación de recesión económica grave, definiéndola por remisión a la normativa europea y siendo necesario, en cualquier caso, «que se de una tasa de crecimiento real anual negativa del Producto Interior Bruto, según las cuentas anuales de la contabilidad nacional». Asimismo, y por relación a las Administraciones de la Seguridad Social, el artículo 11.5 de la LOEPSF contempla un posible déficit estructural excepcional «de acuerdo con las finalidades y condiciones previstas en la normativa del Fondo de Reserva de la Seguridad Social». Como consecuencia directa del déficit estructural por circunstancias excepcionales está la aprobación de un plan de reequilibrio que permita la corrección de aquél por el Estado y las Comunidades Autónomas. En el caso del déficit de la Seguridad Social se minorará en cuantía equivalente el admitido para la Administración central (art. 11.3 y 5 LOEPSF).

Aparte de las previsiones anteriores realizadas por la LOEPSF, la doctrina se ha referido a la *discrecionalidad* del concepto de déficit estructural que maneja nuestro ordenamiento —al igual que el Tratado de Estabilidad, Coordinación y

⁷³ Vid. ESPARZA AROZ: «El nuevo marco de la estabilidad presupuestaria en España», cit., p. 182.



Gobernanza, en que se basa—, lo cual dificultará extraordinariamente el control de constitucionalidad de un concepto jurídico tan indeterminado y con buena dosis de ambigüedad⁷⁴. Y, además, cabe observar los incumplimientos de la LOEPSF respecto de la función y contenido que venían encomendados por el artículo 135.5 de la CE. A la falta relacionada con la distribución del límite de déficit entre el Estado y las Comunidades Autónomas —recogida en la letra a) del precepto constitucional—, debe añadirse la ausencia de regulación sobre la metodología y procedimiento para el cálculo del déficit estructural —señalado en la letra b)—, lo cual traduce un incumplimiento formal de las previsiones exigidas por la Constitución⁷⁵.

B) Regla de freno al gasto público y aplicación de mayores ingresos que se obtengan

El segundo elemento que desenvuelve la operatoria de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera viene dado por la combinación de una regla de freno del gasto público y el establecimiento del único destino posible adónde irán a parar los mayores ingresos que pudieran obtenerse respecto de los previstos inicialmente. La *regla de gasto* señalada en el artículo 12 de la LOEPSF condiciona la evolución del mismo a la variación que experimente «la tasa de referencia de crecimiento del Producto Interior Bruto de medio plazo de la economía española», calculada por el Ministerio de Economía y Competitividad, «de acuerdo con la metodología utilizada por la Comisión Europea en aplicación de su normativa» y cuenta con el antecedente incrustado en el texto refundido de la LGEP por medio del Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de control del gasto público (entre otras medidas), que fijó la directa aplicación de la regla a la Administración General del Estado y sus organismos, así como a las Entidades Locales que participan en la cesión de impuestos estatales, mientras que a las restantes seguiría siendo de

⁷⁴ Vid. RODRÍGUEZ BEREIJO: «La reforma constitucional del art. 135 CE y la crisis financiera del Estado», cit., p. 12, así como ESPARZA AROZ: «El nuevo marco de la estabilidad presupuestaria en España», cit., pp. 184-185.

⁷⁵ Según comenta ESPARZA AROZ: «El nuevo marco de la estabilidad presupuestaria en España», cit., p. 186: «en la fase de Anteproyecto de LOEP, la Disposición transitoria segunda encomendaba al Ministerio de Economía y Competitividad, entre otras cosas, el desarrollo de la aplicación de la metodología prevista en el apartado 6 del artículo 11, es decir, de la relativa al cálculo del déficit estructural. El Consejo de Estado reclamó que el Proyecto contuviera una mención más explícita de la normativa europea en que se basaba la Comisión para efectuar dicho cálculo y una incorporación al texto legal, al menos, de las líneas generales de tal metodología, para dar debido cumplimiento a las previsiones constitucionales... Pero la actuación del Gobierno fue muy peculiar: omitió en el artículo 11.6 toda referencia «al marco de aplicación de la normativa de estabilidad presupuestaria» en que se basa la Comisión Europea y, paralelamente, silenció en la Disposición transitoria segunda la encomienda ministerial de desarrollo de la metodología que dicho órgano utiliza. Esta actuación es por sí sola inusualmente elocuente».



aplicación la regla de equilibrio o superávit señalada en la legislación de estabilidad presupuestaria⁷⁶.

La tasa de crecimiento del PIB «de la economía española», que deberá publicarse en el informe que elabore el Ministerio de Economía y Competitividad⁷⁷, previa consulta al Banco de España y teniendo en cuenta las previsiones del Banco Central Europeo y de la Comisión Europea (art. 15.5 LOEPSF), será la referencia que marque la elaboración de todos los proyectos de Presupuestos, sean del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales (art. 12.3 LOEPSF). Ese índice de conjunto contrasta con el referido constitucionalmente para el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, que, en un principio, debería guardar relación «con su [respectivo] producto interior bruto» (art. 135.3 CE), aunque el artículo 11.2 de la LOEPSF se limite a registrar como tope el 0,4 por 100 del PIB nacional. Y, a su vez, difiere del límite de deuda pública de cada Comunidad Autónoma, que no podrá superar el 13% «de su Producto Interior Bruto regional» (art. 13.1 LOEPSF), lo que evidencia una falta de uniformidad en los términos de referencia utilizados y hasta un posible incumplimiento constitucional.

El *gasto computable* estará constituido por «los empleos no financieros definidos en términos del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, excluidos los intereses de la deuda, el gasto no discrecional en prestaciones por desempleo, la parte del gasto financiado con fondos finalistas procedentes de la Unión Europea o de otras Administraciones Públicas y las transferencias a las Comunidades Autónomas y a las Corporaciones Locales vinculadas a los sistemas de financiación» (art. 12.2 LOEPSF). En suma: además de excluir del cómputo al gasto derivado de la variación de activos y pasivos financieros, se excluyen también los que se conside-

⁷⁶ El Decreto-ley 8/2011, introdujo un nuevo párrafo en el artículo 7.1 del texto refundido de la LGEP, conforme al cual: «Con carácter general, el gasto de los distintos sujetos comprendidos en el artículo 2.1.a) de esta Ley, así como de las Entidades locales incluidas en el ámbito subjetivo definido en los artículos 111 y 135 del texto refundido de la ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, no podrá superar la tasa de crecimiento de referencia de la economía española». También añadió un nuevo artículo 8 *bis*, que venía a detallar la aplicación de la regla de gasto, computando «los empleos no financieros definidos en términos del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, excluidos los intereses de la deuda y el gasto no discrecional en prestaciones por desempleo». Además, la tasa de crecimiento a medio plazo de la economía española se definía como «el crecimiento medio del PIB, expresado en términos nominales, durante 9 años», indicando cómo se determinaría su crecimiento, las variaciones que debían darse en función de los cambios normativos con aumentos o disminuciones de la recaudación, la aplicación de mayores ingresos a la reducción del nivel de deuda pública y la evolución del gasto de conformidad con la senda prevista en planes económico-financieros de reequilibrio.

⁷⁷ La disposición transitoria segunda de la LOEPSF fijó un corto periodo de quince días desde la aprobación de la misma para que el Ministerio de Economía y Competitividad desarrollase la metodología de cálculo de la tasa de referencia de crecimiento del PIB. Dicho plazo resultó incumplido, habiéndose producido el desarrollo por medio de la Orden ECC/2741/2012, de 20 de diciembre, sobre el cálculo de las previsiones tendenciales de ingresos y gastos y de la tasa de referencia de la economía española.



ran como estabilizadores automáticos y el proveniente de fondos finalistas europeos o de transferencias a las Haciendas territoriales⁷⁸. No obstante la indización del gasto a la evolución del PIB a medio plazo —esto es, el referido a los tres ejercicios siguientes, de acuerdo con lo dispuespuestado en el artículo 15.1 de la LOEPSF—, se contemplan dos excepciones o, si se quiere, otras tantas reglas subsidiarias de evolución del gasto computable: 1.^a— Si existe un desequilibrio estructural en las cuentas públicas o una deuda pública superior al objetivo establecido, el crecimiento del gasto público computable se ajustará a la senda establecida en los respectivos planes económico-financieros y de reequilibrio (art. 12.1 LOEPSF); y 2.^a— Cuando se introduzcan cambios normativos que supongan aumentos o disminuciones de la recaudación, el nivel de gasto computable tendrá que acompasarse, en cuantía equivalente a esos mayores o menores ingresos que se obtengan (art. 12.4 LOEPSF). Y, completando esta regla de gasto, se establece que «los ingresos que se obtengan por encima de lo previsto se destinarán íntegramente a reducir el nivel de deuda pública» (art. 12.5 LOEPSF), determinando así este único destino de los mayores ingresos alcanzados frente a las previsiones efectuadas, en coherencia con el destino del superávit presupuestario que señala el artículo 32 de la LOEPSF.

C) Límite del volumen de deuda pública y autorización estatal

El tercer instrumento de la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera comporta una limitación del volumen de la deuda pública hasta el 60 por 100 del Producto Interior Bruto nacional en términos nominales, de conformidad con lo expresado en el Protocolo número 12, anexo al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el cual define ese tope como la deuda bruta total *que permanezca viva a final de año*, consolidada dentro del sector público. El artículo 13 de la LOEPSF ratifica dicho límite y determina su distribución entre la Administración Central (44%), las Comunidades Autónomas (13%) y las Entidades Locales (3%), advirtiendo además que el reparto sería distinto, aunque respetando las proporciones señaladas, si se fijara otro límite europeo diferente del 60 por 100 del PIB. Por otra parte, las Comunidades Autónomas tienen que respetar un tope adicional a nivel individual, consistente en el 13 por 100 de su Producto Interior Bruto regional; concordancia ésta que no se ha previsto para el déficit estructural⁷⁹. Y la consecuencia de superarse los indicados límites, es la prohibición de realizar operaciones de endeudamiento neto. Sin embargo, la limitación expuesta —que operará a partir del año 2020—, no rige si se dan las circunstancias excepcionales que también favorecen superar el techo de déficit estructural —catástrofes, recesión económica grave o situaciones de emergencia extraordinaria—, siempre que lo apruebe el Congreso de los Diputados por mayoría absoluta y se establezca un plan

⁷⁸ Vid. ESPARZA AROZ: «El nuevo marco de la estabilidad presupuestaria en España», cit., p. 187.

⁷⁹ Vid. ESPARZA AROZ: «El nuevo marco de la estabilidad presupuestaria en España», cit., p. 188, calificando de paradójica la diferente solución que se da al déficit y a la deuda.



de reequilibrio. El precepto que comentamos y el que le sigue en numeración, incurren en reiteraciones innecesarias del artículo 135 de la CE, como son las referidas a la reserva de ley para emitir deuda pública o contraer crédito, tanto del Estado como las Comunidades Autónomas y la prioridad absoluta de pago de los intereses y capital de la deuda pública frente a cualquier otro gasto (art. 14 LOEPSF)⁸⁰.

Siguiendo los pasos de la LOFCA —cuyo artículo 14.3, a raíz de la modificación introducida por la Ley Orgánica 5/2001, contiene como pauta, para la concesión de autorización estatal, el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria—, la LOEPSF añade también a dicho condicionante de la autorización del Estado a las Comunidades Autónomas, el cumplimiento de los principios y el resto de las obligaciones que se derivan de la aplicación de la ley, señalando igualmente el régimen de autorización estatal o autonómico a las Corporaciones Locales para realizar operaciones de crédito y emisiones de deuda⁸¹. Además, deben tenerse en cuenta otras previsiones que efectúan los artículos 18.2, 20.1 y 2 y 25.2 de la LOEPSF, a saber: 1.^a— Cuando el volumen de deuda pública se sitúe por encima del 95 por 100 del límite legalmente señalado (60% del PIB), las únicas operaciones de endeudamiento permitidas serán las de tesorería. 2.^a— Si el Gobierno constata incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria o de deuda pública, todas las operaciones de endeudamiento de la Comunidad Autónoma incumplidora precisarán de autorización del Estado, que podrá realizarse gradualmente por tramos, quedando a salvo de la autorización las operaciones a corto plazo que no tengan carácter de financiación exterior, si la Comunidad hubiera presentado un plan económico-financiero que fuese considerado idóneo por el Consejo de Política Fiscal y Financiera. 3.^a— Si el incumplimiento fuese del objetivo de estabilidad de deuda de las Entidades Locales que participan en la cesión de impuestos estatales⁸², todas las operaciones de endeudamiento a largo plazo de las Corporaciones incumplidoras precisarán de autorización del Estado o de la Comunidad que tenga atribuida la tutela financiera. 4.^a— No se autorizará ninguna operación de crédito en los casos en que la Administración responsable del incumplimiento no haya formulado el correspondiente plan económico-financiero o de reequilibrio, o los hubiese incumplido también, faltando, además, al deber de acordar la no disponibilidad de créditos.

D) Periodo transitorio

La disposición adicional única de la Reforma del artículo 135 de la Constitución se encargó de señalar que los límites de déficit estructural entrarán en vigor a partir de

⁸⁰ La prioridad de pago de la deuda pública aparece también reflejada en los artículos 7 de la Ley 6/2012, de 17 de mayo, de estabilidad presupuestaria de Cataluña y 11 de la Ley 7/2012, de 24 de octubre, de Estabilidad y Disciplina Presupuestaria de Castilla y León.

⁸¹ Vid. artículo 53 del texto refundido de la Ley de Haciendas Locales.

⁸² Vid. artículos 111 y 135 del texto refundido de la Ley de Haciendas Locales.



2020. Y la disposición final séptima de la LOEPSF cifra en el 1 de enero de ese año el momento en que entrarán en vigor y deberán cumplirse los límites de déficit estructural y del volumen de deuda pública que aparecen reflejados en los artículos 11 y 13 de la ley. Mientras tanto, y en sustitución de dichos límites, aunque con los mismos efectos y consecuencias preventivas y correctivas, durante los años que abarca el periodo transitorio, el núcleo duro de la normativa de estabilidad presupuestaria viene dado por la *senda de ajuste* que promoverán los parámetros de disminución del déficit y de la deuda en promedio anual⁸³, de acuerdo con lo establecido en la disposición transitoria primera de la LOEPSF⁸⁴. En el caso del déficit estructural del conjunto de Administraciones Públicas, la ley establece una reducción de, al menos, un 0,8 por 100 del PIB nacional en promedio anual, distribuyéndose entre el Estado y las Comunidades Autónomas —recuérdese que las Entidades Locales están regidas por el más estricto principio de equilibrio presupuestario—, de acuerdo con los porcentajes de déficit estructural que hubiesen registrado el 1 de enero de 2012. Pero, al estar incurso nuestro país, desde el año 2009, en un procedimiento de déficit excesivo ante la Unión Europea, la reducción del déficit debe adecuarse a lo exigido desde dichas instancias. A este respecto, el Consejo de Ministros de Economía y Finanzas de la Unión Europea acordó, el 10 de julio de 2012, adecuar la senda de consolidación fiscal y conceder a España un año más, hasta 2014, para que el déficit público se encuentre por debajo del valor de referencia del 3 por 100 sobre el PIB. Ello supone una senda corregida de cumplimiento con límites intermedios de déficit para los años 2012, 2013 y 2014 del 6,3%, 4,5% y 2,8%, respectivamente, lo cual queda corroborado en el acuerdo adoptado por el Gobierno de la Nación, el 20 de julio de 2012 y posteriormente refrendado por las Cortes Generales, por el que se fijan los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de las Administraciones Públicas para el periodo 2013-2015, determinando un déficit estructural conjunto para 2015 del 1,9 por 100 del PIB. Sin embargo, estas expectativas contarán con un nuevo plazo, ya que el 3 de mayo de 2013 la Comisión ha hecho públicas las nuevas previsiones económicas de primavera, realizando un pronóstico más pesimista que el del Gobierno español, lo cual ha determinado una nueva prórroga hasta 2016 para alcanzar el 3 por 100 de déficit.

En cuanto al volumen de deuda pública, durante el periodo transitorio, deberá reducirse para cada Administración «al ritmo necesario en promedio anual para alcanzar, en cualquier caso, el límite establecido en el artículo 13 de [la Ley]», esto es: del 60 por 100 del PIB nacional en términos nominales, salvo que la Unión Europea estableciese otro diferente. La LOEPSF fija los siguientes requisitos que,

⁸³ Vid. ESPARZA AROZ: «El nuevo marco de la estabilidad presupuestaria en España», cit., pp. 194-195.

⁸⁴ En el ámbito autonómico, tan sólo la Ley 6/2012, de 17 de mayo, de estabilidad presupuestaria de Cataluña realiza una previsión de periodo transitorio (art. 9): «Las cuentas de la Generalidad correspondientes al período 2012-2017 deben elaborarse ajustándose a la senda que ha de permitir alcanzar el objetivo de déficit estructural en el año 2018».



además de la meta indicada, deberá cumplir la senda de reducción del volumen de deuda: «1.º La variación de los empleos no financieros de cada Administración no podrá superar la tasa de crecimiento real del Producto Interior Bruto de la economía española». «2.º A partir del momento en que la economía nacional alcance una tasa de crecimiento real de, al menos el 2 por ciento anual o genere empleo neto con un crecimiento de al menos el 2 por ciento anual, la ratio de deuda pública se reducirá anualmente, como mínimo, en 2 puntos porcentuales del Producto Interior Bruto nacional». Y, por otra parte, como *salvedad* de lo anterior –en la que tendría que haberse puesto un mayor esfuerzo de claridad y precisión⁸⁵–, se señala lo siguiente: «No obstante, siempre que a dicha fecha no se superara el valor máximo de endeudamiento fijado por la Unión Europea, si alguna Administración superara el límite de deuda previsto en el artículo 13 habiendo cumplido con el objetivo de saldo estructural, deberá reducir anualmente la desviación entre la ratio de deuda y su límite, sin que el computo total del plazo de ajuste pueda superar el previsto en la normativa europea a contar desde la entrada en vigor de esta Ley». Dos previsiones más incluye la disposición transitoria primera de la LOEPSF, permitiendo la inaplicación de los límites de déficit y de deuda fijados por la misma por las circunstancias excepcionales señaladas en los artículos 11.3 y 13.3 de la ley. Además, está la programada revisión de las sendas de reducción de la deuda pública y del déficit estructural en 2015 y en 2018, con el fin de actualizarlas a la evolución de la situación económica y financiera.

⁸⁵ Vid. ESPARZA AROZ: «El nuevo marco de la estabilidad presupuestaria en España», cit., pp. 196-197, calificándola como «salvedad de contornos ambiguos», provocada por la aceptación de una enmienda transaccional del grupo parlamentario de Convergencia i Unió. El citado autor discurre por la motivación de la norma y sugiere posibles interpretaciones de la misma que reflejamos a continuación: «el artículo 4 del Pacto Fiscal establece una referencia de reducción del porcentaje de volumen de la deuda que exceda del 60 por 100 del PIB... en una veinteava parte al año. La consecución del objetivo de sostenibilidad se fija, por tanto, en un horizonte de 20 años... [y] esto es exactamente lo que pretende corregir el Grupo Parlamentario CiU con su enmienda: diferir hasta los 20 años el logro de la tasa de deuda establecida en el artículo 13.1 [LOEPSF]. El texto enmendado y aprobado instituye dos requisitos para que tal demora sea posible. El primero no plantea problemas, en el sentido de que la respectiva Administración Pública debe haber alcanzado el objetivo de déficit estructural en 2020. Pero el segundo no es tan claro, pues contempla que la Administración afectada supere el límite de deuda previsto en el artículo 13 (el 44 por 100 para el Estado, el 13 por 100 para las CCAA y el 3 por 100 para las EELL), «siempre que a dicha fecha (2020) no se superara el valor máximo de endeudamiento fijado por la UE». Una posible interpretación es que ha de haberse alcanzado en el conjunto del sector público el límite global del 60 por 100... lo cual casa mal con que cualquiera de las Instituciones integrantes de los distintos subsectores pueda exceder del porcentaje respectivo que le corresponde dentro de aquel límite global. Por ello, un sentido más plausible y coherente de la norma llevaría a concluir que aquel límite global será el resultante de haber disminuido en 2020 el exceso de endeudamiento sobre el 60 por 100 del PIB en el porcentaje derivado de su reducción anual en una veinteava parte u otro fijado por UE, si fuera diferente».



BIBLIOGRAFÍA

- BARRABÉS SOLANES, Clara (2002): «La coordinación entre las políticas presupuestarias del Estado y de las Comunidades Autónomas: una aplicación al caso de Aragón», *Economía Aragonesa*, Núm. 18.
- EMBID IRUJO, Antonio (2012): *La constitucionalización de la crisis económica*, Iustel, Madrid.
- ESCRIBANO LÓPEZ, Francisco (1985): «Reforma tributaria y aprobación de Presupuestos. Análisis de una experiencia (1978-1981)», en la obra colectiva: *Funciones financieras de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, Madrid.
- ESPARZA AROZ, Miguel (2012): «El nuevo marco de la estabilidad presupuestaria en España», *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 26.
- ESTELLER MORÉ, Alejandro y SOLÉ OLLÉ, Albert (2004): «Estabilidad presupuestaria y financiación autonómica», *Hacienda Pública Española (monografía)*.
- GARCÍA NOVOA, César (2001): «Fundamento de la Ley de Estabilidad Presupuestaria», *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 27.
- HUCHA CELADOR, Fernando de la (2009): «Comentario al artículo 135 de la Constitución Española», en la obra coordinada por M.^ª E. CASAS BAAMONDE; M. RODRÍGUEZ PIÑERO y BRAVO-FERRER: *Comentarios a la Constitución Española*, Fundación Wolters Kluwer, Madrid.
- LAGO MONTERO, José María (2008): «Las grietas del sistema de financiación autonómica: ¿Hacia un confederalismo fiscal insolidario?», en la obra colectiva: *Estudios jurídicos en memoria de don César Albiñana García-Quintana*, vol. 3.^º, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- MARTÍN QUERALT, Juan (*et alii*) (2004): *Curso de Derecho Financiero y Tributario*, 15.^ª ed., Tecnos, Madrid.
- MARTÍN QUERALT, Juan y GARCÍA MORENO, V. Alberto (2007): «Comentarios al Título IX (Economía y Hacienda) del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, modificado por la Ley 1/2006, de 10 de abril», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario* (publicación de las Cortes Valencianas), núm. 18.
- MARTÍNEZ LAGO, Miguel Ángel (1992): *Manual de Derecho Presupuestario*, Colex, Madrid.
- (1998): *Ley de Presupuestos y Constitución. Sobre las singularidades de la reserva de ley en materia presupuestaria*, Trotta, Valladolid.
 - (2001): «Gasto público funcional y estabilidad presupuestaria», *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 27.
 - (2005): «Algunas notas sobre la reforma de las leyes de estabilidad presupuestaria», *Quincena Fiscal*, núm. 15.
 - (2006): «Hacienda Pública: Estabilidad presupuestaria y autonomía financiera de las Comunidades Autónomas», *Noticias de la Unión Europea*, núm. 257.
 - (2011a): «Crisis fiscal, estabilidad presupuestaria y reforma de la Constitución», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 24.
 - (2011b): «El ‘edicto del pretor’ vuelve a estar servido, por obra y gracia del Tribunal Constitucional», *Cuadernos de Política Fiscal* (<http://cuadernosdepoliticafisical.wordpress.com>), 4 de octubre de 2011.
 - (en prensa): «Constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria en la Unión Europea y en España. La Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera».



- MARTÍNEZ LAGO, Miguel Ángel y ROLDÁN AYUSO, Susana (2006): «La corresponsabilidad en el sistema de financiación autonómica (I): Origen, desarrollo y distintos modelos de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común», en la obra colectiva: *Corresponsabilidad fiscal y financiación de los servicios públicos fundamentales*, Consejo Económico y Social, Madrid.
- NAVARRO FAURE, Amparo (2012): «Lección 2. Los principios jurídicos presupuestarios» en la obra colectiva, coordinada por MARTÍNEZ GINER, Luis Alfonso: *Manual de Derecho Presupuestario y de los gastos públicos*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- PALAO TABOADA, Carlos (1986): «Reflexiones sobre la codificación presupuestaria», en IX Jornadas de control financiero organizadas por la Intervención General de la Administración del Estado, publicadas bajo el título: *El marco jurídico financiero del sector público: Perspectivas de reforma*, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.
- (1987): *Derecho Financiero y Tributario*, tomo I, 2.^a ed., Colex, Madrid.
- PELEGRÍ Y GIRÓN, Juan (1986): «La legislación actual en materia presupuestaria y la Ley General Presupuestaria: su revisión», *Hacienda Pública Española*, núm. 102-103.
- PÉREZ ROYO, Javier (2009): «Déficit constitucional», *El País*, 14 de noviembre de 2009.
- (2011): «La reforma constitucional en perspectiva», *El País*, 4 de septiembre de 2011.
- (2012): «Mayoría aplastante», *El País*, 7 de agosto de 2012.
- QUEROL BELLIDO, Vicente (1985): «La coordinación de la política presupuestaria en el Estado de las autonomías», *Boletín Económico de Andalucía*, núm. 7.
- RODRÍGUEZ BEREIJO, Álvaro (1978): «Derecho financiero, gasto público y tutela de los intereses comunitarios», en la obra colectiva: *Estudios sobre el Proyecto de Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- (1995): «Jurisprudencia constitucional y Derecho Presupuestario. Cuestiones resueltas y temas pendientes», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 44.
- (2006): «Financiación autonómica y el Estatuto de Cataluña» (I, II y III), diario *ABC*, de 26, 27 y 28 de octubre de 2006.
- (2012): «La reforma constitucional del art. 135 CE y la crisis financiera del Estado», *Otrosí*, núm. 11.
- RUIZ ALMENDRAL, Violeta (2012): «Estabilidad presupuestaria y Reforma Constitucional», *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 41.
- SIMÓN ACOSTA, Eugenio (2008): «La LOFCA y los Estatutos de Autonomía», *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 765.
- YEBRA MARTUL-ORTEGA, Perfecto (*et alii*) (2001): *Manual de Derecho Presupuestario*, Comares, Granada.

