

La estabilidad presupuestaria y el autogobierno vasco en el marco estatal

EDRIGA ARANBURU AGIRRE

Licenciado en Derecho - Especialidad económica

Doctorando de la Universidad de Deusto y Abogado

INTRODUCCIÓN

En el verano de 2011 vivimos una reforma de la Constitución Española, hecho que no se veía desde el año en el que se modificó la Constitución para poder incorporar un precepto del Tratado de Maastricht. Esta vez, como la anterior, dicho cambio obedeció a las directrices de la Unión Europea teniendo como objetivo final salir de esta crisis económica y financiera que asola Europa, obligando a que todas las Administraciones Públicas adecuen sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria. Para ello, desde la Unión Europea se han creado distintos mecanismos que tienen como finalidad exigir a los Estados miembros que modifiquen sus respectivas constituciones para poder constitucionalizar las normas presupuestarias en materia de déficit y deuda pública.

En España dicha reforma constitucional modificó el contenido del artículo 135 de la Carta Magna, introduciendo al máximo nivel normativo de nuestro ordenamiento jurídico una regla fiscal que limita el déficit público de carácter estructural y limita la deuda pública al valor de referencia del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. El contenido del nuevo artículo 135 fue desarrollado mediante la Ley Orgánica 2/2012 de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera dando así cumplimiento al mandato constitucional. Tanto el precepto constitu-

cional como la ley orgánica son de aplicación para todas las administraciones públicas del Estado, incluidas las de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Este trabajo tiene como finalidad analizar el impacto de dichas normas en la Comunidad Autónoma del País Vasco, ya que, al tener el sistema fiscal propio del Concierto Económico, la aplicación de la estabilidad presupuestaria es distinta a la del resto del Estado Español, a excepción de la Comunidad Foral de Navarra. El trabajo pretende, asimismo, dar solución a los problemas surgidos de la aplicación de la Ley dada la singularidad existente.

El trabajo está dividido en cinco partes además de esta introducción. En la primera parte, se analizan el principio de la estabilidad presupuestaria en España con los cambios legislativos más importantes que ha habido durante los últimos años, con tal de entender el porqué de la modificación de la Constitución Española. Además, se explica la reforma del artículo 135, así como su desarrollo, analizando la mencionada Ley Orgánica y se analiza la Sentencia 134/2011, de 20 de julio del Tribunal Constitucional que dictamina quién ostenta la competencia en la materia de estabilidad presupuestaria en España. En la tercera parte, se analiza la singularidad del País Vasco y los problemas derivados de la aplicación de la Ley de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en dicho territorio, resaltando las deficiencias encontradas. En la cuarta parte del trabajo, se exponen las conclusiones extraídas del análisis realizado previamente. Por último, se presenta la bibliografía, legislación y jurisprudencia utilizadas.

2. EL PRINCIPIO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA EN ESPAÑA

2.1. *Antecedentes legislativos de la reforma de la CE*

El equilibrio de las finanzas públicas, en torno a los conceptos de saldo presupuestario y de deuda de las Administraciones Públicas, ha estado si-

tuado en el eje de la doctrina hacendística desde sus orígenes, lo cual en absoluto puede resultar sorprendente, dado su papel estratégico dentro de la política de ingresos y gastos públicos¹.

El principio de estabilidad presupuestaria en los últimos años, antes de la reforma de la CE, se instrumentó en España merced a la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria (en adelante, LGEP), con el complemento de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre que fueron los encargados de regular la aplicación del PEC y corresponsabilizar a todas las Administraciones Públicas en la consecución del objetivo de la estabilidad presupuestaria. La LGEP tenía como objeto “el establecimiento de los principios rectores a los que deberá adecuarse la política presupuestaria del sector público en orden a la consecución de la estabilidad y crecimiento económicos, en el marco de la Unión Económica y Monetaria, así como la determinación de los procedimientos necesarios para la aplicación efectiva del principio de estabilidad presupuestaria, de acuerdo con los principios derivados del Pacto de Estabilidad y Crecimiento...”². Así, la Ley trasladaba a nuestro ordenamiento jurídico la aplicación del principio de estabilidad presupuestaria al conjunto del sector público.

La eficacia de dichas leyes se hizo patente en la Administración General del Estado y del sector público estatal. Por el contrario, en otras administraciones públicas la experiencia puso de manifiesto la insuficiencia de la normativa en materia de estabilidad presupuestaria y puede que guarde relación con los diversos recursos de inconstitucionalidad interpuestos por varias Comunidades Autónomas como Castilla-La Mancha, Cataluña, Aragón, Extremadura y el Principado de Asturias, además del

¹ DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J.M. y LÓPEZ JIMÉNEZ, J.M. “Estabilidad Presupuestaria y reforma constitucional en España”. *Diario La Ley*, Sección Doctrina, Diciembre 2011, Ref. D-474 n°7760. p. 1.

² DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J.M y LÓPEZ JIMÉNEZ, J.M “Estabilidad Presupuestaria... *Op. cit.* p. 8.

intento de recurso de varios municipios que finalmente no llegó a sus-
tanciarse por la imposibilidad jurídica de su planteamiento³.

Con el objetivo de subsanar las deficiencias de dichas normas, en 2006 se aprobaron la Ley 15/2006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley 18/2001, y la Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo, complementaria de aquella. Con dichas reformas se introdujeron elementos de flexibilidad en la aplicación de la política de estabilidad presupuestaria. La novedad más importante fue la adaptación de la política de estabilidad presupuestaria al ciclo económico del momento lo que exigía obtener superávit en las situaciones en que la economía creciese por encima de su potencial, para destinarlo a compensar los déficits registrados cuando la economía se encontrase en situación recesiva⁴. Además preveía que el Gobierno fijara, para un período de tres años, la tasa de variación del PIB real que determinase el umbral de crecimiento económico por debajo del cual podía presentarse excepcionalmente déficit, e igualmente el umbral para tener que presentar superávit. Si la previsión del PIB se situaba entre ambas tasas, debería presentarse, al menos, equilibrio presupuestario⁵.

La crisis iniciada en 2008 se encargó de poner fin a la que puede considerarse una época dorada de las finanzas públicas españolas, que exhibieron una situación de superávit en los ejercicios 2005, 2006 y 2007, gracias a los saldos positivos de la Seguridad Social. En 2008 el saldo presupuestario recuperó la senda del déficit, equivalente a un 3,8%, cifra que resultó sumamente modesta en comparación con la registrada en 2009, en la que se situó en el 11% del PIB, marcando los peores registros de los últimos años⁶.

³ DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J.M. y LÓPEZ JIMÉNEZ, J.M. “La Reforma de la política de estabilidad presupuestaria en España: análisis de la Ley Orgánica de Estabilidad...” *Op.cit.* p.26.

⁴ DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J.M. y LÓPEZ JIMÉNEZ, J.M. “La Reforma de la política de estabilidad presupuestaria en España: análisis de la Ley Orgánica de Estabilidad...” *Ibidem.*

⁵ DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J.M. y LÓPEZ JIMÉNEZ, J.M. “Estabilidad Presupuestaria...” *Op. cit.* p. 9.

⁶ DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J.M. y LÓPEZ JIMÉNEZ, J.M. “Estabilidad Presupuestaria...” *Op. cit.* p.10.

Además, en 2007 se aprobó el Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre) y antes de la última reforma de la Constitución se efectuaron dos modificaciones de la regulación de la estabilidad presupuestaria:

-Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado de 2011 que modificó los artículos 12 y 16 del Real Decreto Legislativo 2/2007. Modificaciones que tenían que ver con el crédito y el límite máximo anual del gasto. En el nuevo artículo 12 se dice que “el límite máximo anual no se computará el gasto que corresponda a la aplicación de los sistemas de financiación de comunidades autónomas y entidades locales que habrá de consignarse en una sección independiente del Presupuesto del Estado” y en el artículo 16 se dice que los créditos extraordinarios, suplementos de crédito, ampliaciones e incorporaciones de crédito se financiarán mediante recurso al Fondo de Contingencia de Ejecución Presupuestaria o mediante baja en otros créditos.

-Real Decreto-Ley 8/2011, de 1 de julio, por el que se modificaron determinados artículos y se añadieron otros al Real Decreto Legislativo 2/2007. Se revisaron los artículos 7 y 9 referidos a la instrumentación del principio de estabilidad presupuestaria y a los informes sobre su cumplimiento. Se añadieron dos nuevos artículos: 8 bis y 10 bis, sobre reglas de gasto y consecuencias de su incumplimiento. Dicho texto normativo fue la última modificación en lo referido al principio de estabilidad presupuestaria y ya se hacía notar un cambio en la política del principio de estabilidad presupuestaria. Es muy significativo el preámbulo de este Real Decreto-Ley: “el comportamiento de los mercados de deuda pública, y en especial en los países de la zona del euro, hace necesario adoptar nuevas iniciativas que refuercen la confianza internacional en la economía española y expresen con claridad el compromiso de las instituciones españolas con las reformas acordadas en el seno de la Unión Europea en materia de control de la evolución del

gasto público y con el impulso de la actividad económica en España. Ambos elementos son fundamentales para mantener la capacidad de financiación de las administraciones y las empresas españolas en el mercado internacional”⁷.

Todos los sucesivos paquetes de medidas de política económica y de las reformas estructurales puestas en marcha de manera acelerada en España no fueron suficiente para atajar ni los objetivos de deuda ni de déficits público y pese a contar con un nivel de deuda pública comparativamente reducido en torno al 60% del PIB en 2010, la deuda soberana española no pudo hacer frente a las presiones de los mercados financieros, con el país al borde de la intervención y la descomunal “ofensiva”⁸ desencadenada en los primeros días de agosto de 2011 contra la deuda soberana española, obligó a tomar medidas drásticas por parte del BCE que en su reunión de 4 de agosto, decidió llevar a cabo una operación de financiación, con vencimiento de aproximadamente seis meses, con la finalidad de aliviar las tensiones del mercado financiero español.

Días más tarde se comenzó a conjeturar una inminente reforma constitucional, que, efectivamente, se plasmó en la Proposición de reforma del artículo 135 CE, presentada a la Mesa del Congreso de los Diputados el 26 de agosto de 2011, para su tramitación por el procedimiento de urgencia⁹.

⁷ España. Real 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. Boletín Oficial del Estado. 7 de julio de 2011. N° 161, p. 71548. Preámbulo.

⁸ DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J.M. y LÓPEZ JIMÉNEZ, J.M. “Estabilidad Presupuestaria... *Op. cit.* p.11.

⁹ Artículo 93 del Reglamento del Congreso de los Diputados: “A petición del Gobierno, de dos Grupos Parlamentarios o de una quinta parte de los Diputados, la Mesa del Congreso podrá acordar que un asunto se tramite por procedimiento de urgencia”. Dicha tramitación por vía de urgencia fue muy criticada por muchos grupos parlamentarios como se puede ver en el Diario de Sesiones sobre la Reforma de la Constitución.

2.2. La reforma de la CE

La reforma constitucional salió adelante por 216 votos a favor, 5 en contra y la ausencia de la sesión de ciertos diputados de fuerzas políticas minoritarias (BNG, Nafarroa-Bai, Esquerra Republicana e Izquierda Unida). CIU y PNV estuvieron presentes en el hemiciclo pero no participaron en la votación. En el Grupo Socialista cuatro diputados rompieron la disciplina de voto (uno votando en contra y tres ausentándose). Al superar la votación favorable los tres quintos del Congreso de los Diputados, la reforma fue aprobada y remitida al Senado. En el Senado, se aprobó definitivamente sin modificaciones la reforma constitucional por 233 votos a favor y 3 en contra. Los tres representantes de ERC y del BNG abandonaron el hemiciclo antes de empezar la votación. CIU, PNV e ICV permanecieron en el hemiciclo pero no participaron en la votación. Posteriormente se abrió el plazo de 15 días para que una décima parte de los miembros de cualquiera de los dos Cámaras pudieran solicitar el referéndum facultativo, transcurrido el cual la reforma entró en vigor el 27 de septiembre de 2011¹⁰.

Sobre la particularidad de los Territorios Históricos del País Vasco no hay ninguna referencia en el nuevo artículo 135, aunque en el debate parlamentario se habló de ello. En el Congreso de los Diputados se presentaron dos enmiendas en las que se solicitaba la introducción de la singularidad del País Vasco explícitamente en la Carta Magna. La primera enmienda, fue presentada por el Grupo Mixto-Nafarroa Bai y la segunda por el Grupo Parlamentario Vasco- de Eusko Alderdi Jeltzalea-Partido Nacionalista Vasco. Uxue Barkos en nombre de Nafarroa Bai, quiso que se incluyese una disposición adicional nueva en la que apareciera “Todo lo previsto en este artículo, sin perjuicio de las competencias que en esta materia

¹⁰ CANO BUESO, J. “Dudas y certezas de la Reforma Constitucional Española de 2011”. En: ÁLVAREZ CONDE, E y SOUTO GALVÁN, C (Directores). *La constitucionalización de la estabilidad presupuestaria*. Madrid: Instituto de Derecho Público Y Departamento de Derecho Público I y Ciencia Política de la Universidad Rey Juan Carlos, 2012, pp. 193-194.

corresponden a las Haciendas Forales de Navarra, Araba/Álava, Gipuzkoa y Bizkaia”¹¹. Dicha enmienda fue retirada por ella misma y no se voto en solidaridad con sus compañeros del Grupo Mixto-BNG, ya que según ellos “discrepamos profundamente con el método, con la inadmisión de una serie de enmiendas y, por lo tanto, nos vamos a ausentar de las votaciones”¹². Uxue Barkos también se ausentó de la votación. Por su parte, la segunda enmienda presentada por Josu Erkoreka en nombre del Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV) proponía lo siguiente¹³:

El primer párrafo del punto 2 del artículo 135 de la CE quedaría redactado como sigue: “El Estado, las Comunidades Autónomas y los Territorios Forales no podrán incurrir...” El resto del punto quedaría igual y por otro lado, el punto 3 del artículo 135 de la CE quedaría de la siguiente manera: “El Estado, las Comunidades Autónomas y los Territorios Forales habrán de estar autorizados por Ley o Norma Foral para emitir deuda pública o contraer crédito. Los créditos para satisfacer los intereses y el capital...mientras se ajusten a las condiciones de Ley o Norma de emisión.” Es decir, quiso que apareciese la mención de los Territorios Forales y también el de la Norma foral, ya que como veremos más adelante, los Juntas Generales tienen potestad en materia tributaria pero no mediante ley, sino de norma foral.

La segunda enmienda, al final, fue rechazada con 337 votos emitidos; 18 a favor y 319 en contra en el Congreso de los Diputados. Por su lado, el PNV intentó la última vía que le quedaba para introducir la singularidad. Presentó una enmienda en el Senado con la argumentación parecida que alegó en el Congreso de los Diputados, aunque sin éxito.

¹¹ Enmiendas. Proposición de Reforma del artículo 135 de la Constitución Española. *Boletín Oficial de las Cortes Generales*. 5 de septiembre de 2011, nº329-3, p.3.

¹² Sesión plenaria núm 256 celebrada el viernes 2 de septiembre de 2011. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*. *Cortes Generales*. 2011, nº 270. p. 17.

¹³ Enmiendas. Proposición de Reforma del artículo 135 de la Constitución... *Op. cit.* p. 12.

Por todo ello se omite la especificidad de los Territorios Históricos del País Vasco en el nuevo artículo 135 de la CE.

2.3. *La Ley Orgánica que desarrolla el artículo 135 de la CE*

La Ley Orgánica a la que la propia Constitución se remite y que desarrolla el artículo 135 es la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera¹⁴ que no tardó mucho en ser modificado por la Ley Orgánica 4/2012, de 28 de septiembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2012 de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera¹⁵, a raíz de las medidas de apoyo de financiación que el Gobierno había puesto en marcha para las Comunidades Autónomas y Entidades Locales. La Ley Orgánica 2/2012 tiene por objeto corregir y perfeccionar los mecanismos de consolidación y disciplina fiscal previstos en la anterior Ley de Estabilidad Presupuestaria, ya que la misma disposición derogatoria única de la Ley Orgánica establece que “queda derogada la Ley orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, así como el Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre”.

La aprobación de esta Ley Orgánica, que en un principio fue consensuada por los dos grandes partidos¹⁶, no fue finalmente llevada a cabo, ya que la Ley supuso la ruptura del “consenso” tal como el señor Saura García en la comisión de Hacienda y Administraciones Públicas dejó claro

¹⁴ España. Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. *Boletín Oficial del Estado*, 30 de abril de 2012, n.º. 103, p.32653.

¹⁵ España. Ley Orgánica 4/2012, de 28 de septiembre, por el que se modifica la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. *Boletín Oficial del Estado*, 29 de septiembre de 2012, n.º. 235, p. 69140.

¹⁶ “Los dos partidos políticos mayoritarios en el Congreso de los Diputados hicieron público un acuerdo entre ellos sobre el contenido que tendrá la ley orgánica citada”. SAURA QUILES, JJ “La reforma de la Estabilidad Presupuestaria en la Constitución Española”. *Diario La Ley*, Sección Colaboraciones, Diciembre 2011, Ref.2755/2011, p. 2755, tomo 2.

con un “no cumple el pacto político Partido Socialista-Partido Popular”¹⁷. Finalmente fue aprobada prácticamente con el apoyo del Partido Popular (también votaron a favor CiU, UPyD, Foro y UPN), mientras que el PSOE votó en contra y el PNV se abstuvo.

En primer lugar, sobre el déficit público establece que “ninguna Administración Pública podrá incurrir en déficit estructural, definido como déficit ajustado del ciclo, neto de medidas excepcionales y temporales”¹⁸. Para el cálculo del déficit estructural se aplicará la metodología utilizada por la Comisión Europea en el marco de la normativa de estabilidad presupuestaria.

Existen dos excepciones a dicha exigencia de no incurrir en déficit estructural. Por un lado, se permite déficit estructural para el Estado y las Comunidades Autónomas en situaciones de catástrofe natural, recesión económica grave o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control de las Administraciones Públicas y cuando perjudiquen considerablemente su situación financiera o su sostenibilidad económica o social, siempre y cuando tales circunstancias sean apreciadas por la mayoría absoluta del Congreso y que se apruebe un plan de reequilibrio que permita corregirlo. Por otro lado, sí se permite siendo del 0,4% del PIB nacional cuando existan reformas estructurales. Esta segunda excepción, supera el límite impuesto por el artículo 135 de la CE, ya que el nuevo artículo de la Carta Magna no menciona nada sobre dicha excepción y solo hace alusión a catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria.

En mi opinión, la aprobación para la primera excepción no solo debería aprobarse con el apoyo del Congreso de los Diputados. Quiero decir que, si dicha situación excepcional ocurriese en algún alguna Comu-

¹⁷ Comisión de Hacienda y Administraciones Públicas celebrada el lunes 9 de abril de 2012. *Diario de sesiones del Congreso de los diputados, Cortes Generales*. 2012, nº 63, p. 8.

¹⁸ España. Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, Estabilidad Presupuestaria... *Op. cit.* Artículo 11.2.

nidad Autónoma del Estado debería aprobarse mediante su respectivo órgano legislativo dando así poder de participación y decisión a las cámaras legislativas de dichas Comunidades Autónomas y no solo dejándolo a merced del Congreso de los Diputados, ya que una mayoría u otra del Congreso puede hacer que no se perciba dicha excepcionalidad.

Cuando se habla de déficit público estructural, éste debe entenderse como el saldo estructural que se deriva de no considerar los ingresos y gastos públicos relacionados con las expansiones y recesiones normales de los ciclos económicos. Es decir, cuando la Constitución o la ley orgánica hablen de déficit público, no se referirán al saldo que presenten las cuentas públicas cada año. Tampoco harán referencia al límite del 3% del PIB a partir del cual la Unión Europea entiende que se ha incurrido en déficit excesivo¹⁹.

Por lo cual, entiendo que sí se permite un déficit de carácter coyuntural (no estructural) siempre y cuando éste no sea mayor que el 3% del PIB y la estructural aunque sea inferior al 3% del PIB, nunca se permitirá.

En segundo lugar, sobre el límite de deuda que pueden incurrir las Administraciones Públicas, la Ley Orgánica establece que dicho límite no puede ser superior al 60% del PIB nacional, siendo el 44% de dicho 60 % para la Administración del Estado, el 13% para el conjunto de las Comunidades Autónomas y el 3% para el conjunto de las Entidades locales. Además menciona que “a consecuencia de las obligaciones derivadas de la normativa europea, si resultase un límite de deuda distinto al 60 por ciento, el reparto del mismo entre Administración central, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales respetará las proporciones anteriormente expuestas”²⁰. También el límite de deuda pública de cada una de las Comunidades Autónomas no podrá superar el 13 por ciento de su Producto Interior

¹⁹ SAURA QUILES, J.J. “La reforma de la Estabilidad Presupuestaria...” *Op.cit.*

²⁰ España. Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, Estabilidad Presupuestaria... *Op. cit.* Artículo 13.1.

Bruto, no mencionando nada respecto a las Corporaciones Locales. Se debe añadir que tanto el Estado y las Comunidades Autónomas habrán de estar autorizados por Ley para emitir deuda pública o contraer crédito²¹ y en el caso de la deuda pública también existen las excepciones mencionados para el déficit público en el artículo 11.3.

Opino que dicha armonización de que todas las Comunidades Autónomas no puedan superar el 13 por ciento de su Producto Interior Bruto puede ser un problema ya que existen distintas necesidades de financiación en cada Comunidad Autónoma y el margen que se les deja con dicha obligación es limitada. Además la posibilidad de que las Corporaciones Locales puedan emitir deuda y en cambio deban mantener una posición de equilibrio presupuestario o superávit, no es muy lógico, ya que si está obligado a no tener déficit, no veo claro que emita deuda, ya que creo que son dos instrumentos financieros que van unidos.

La Ley Orgánica prevé un período transitorio hasta 2020 en su Disposición Transitoria Primera en la que explica cómo ha de llegarse a la senda del déficit y deuda pública mencionados en los artículos 11 y 13.

Para finalizar el desarrollo de la Ley Orgánica, cabe mencionar que en la Disposición final tercera, se hace la única alusión a los Territorios Históricos del País Vasco. “En virtud de su régimen foral, la aplicación a la Comunidad Autónoma del País Vasco de lo dispuesto en esta Ley, se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley del Concierto Económico”. Dicha Disposición aparece gracias al Grupo Parlamentario Vasco y el Grupo Parlamentario Socialista ya que mediante una enmienda lograron cambiar el texto propuesto por el Gobierno en el anteproyecto de la Ley Orgánica que era: “Las referencias contenidas en la presente Ley al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las CCAA, se entenderán

²¹ El 21 de Junio el Consejo de Ministros autorizó al Gobierno Vasco a emitir deuda por 231,28 millones de euros para financiar el 0,35% de su PIB.
<http://www.deia.com/2013/06/22/economia/luz-verde-a-la-cav-para-emitir-231-millones-de-euros> (última consulta el 7 de marzo de 2014).

realizadas a la Comisión Coordinadora establecida en la Ley 25/2003, de 15 de julio, por la que se aprueba la modificación del Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra, respeto a esta Comunidad, y a la Comisión Mixta del Concierto Económico, prevista en la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, en cuanto a esta última Comunidad”.

2.4. *La competencia en materia de estabilidad presupuestaria en España*

El Tribunal Constitucional zanjó en 2011 mediante varias sentencias²² la cuestión de qué administración ostenta la competencia en materia de estabilidad presupuestaria. Se trataba de saber si el Estado podía imponer el principio de estabilidad a todas las administraciones, fuesen éstas dependientes de la Administración General del Estado o no, fuesen administraciones autonómicas, locales o administraciones forales de los Territorios Históricos del País Vasco.

La Ley Orgánica 5/2001²³ y la Ley 18/2001²⁴ en su momento fueron recurridos ante el Tribunal Constitucional por distintas Administraciones Públicas, porque en opinión de los recurrentes, suponía el incumplimiento de la Carta Magna y la vulneración de las competencias autonómicas. Las resoluciones de dichas impugnaciones se conocieron en 2011 un poco antes de la reforma de la Constitución y como conclusión final cabe apuntar que el Tribunal Constitucional no ha visto ningún indicio de inconstitucionalidad de las normas recurridas.

²² Ver el contenido de este apartado en la Sentencia del Tribunal Constitucional nº 134/2011, de 20 de julio de 2011, Ref. *Boletín Oficial del Estado*, nº 197. p. 131.

²³ España. Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria. *Boletín Oficial del Estado*, 14 de diciembre de 2001, nº. 299, p. 47153.

²⁴ España. Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria. *Boletín Oficial del Estado*, 13 de diciembre de 2001, nº. 298, p.46819.

La sentencia del Tribunal Constitucional 134/ 2011 de 20 de julio de 2011 fue la primera emitida sobre esta materia. Todas las sentencias posteriores a la STC 134/2011 constituyen un sintético extracto de la doctrina establecida en esta última y han sido utilizadas por el Tribunal para resolver los recursos interpuestos posteriormente²⁵.

3. LA SINGULARIDAD DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO

Es conocida la peculiaridad de la CAPV en materia tributaria y financiera. Su marco legal y competencial en lo referido a fiscalidad y finanzas es el Concierto Económico, el cual es el instrumento constitucional, estatutario y legal que regula las relaciones de orden tributario y financiero entre la CAPV y el Estado Español²⁶. El Concierto Económico se fundamenta en los Derechos Históricos, Derechos avalados por la Disposición Adicional Primera de la CE en el contexto de lo establecido por el artículo 2 de la CE y el Título VIII de la misma.

Dicha Disposición establece que “La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los Territorios Forales. La actualización gene-

²⁵ Estas sentencias, relativas a las leyes de estabilidad presupuestaria de 2001 (tanto a la Ley ordinaria como a la Ley Orgánica) han sido dictadas con posterioridad a la reforma constitucional. Son las Sentencias del Tribunal Constitucional 157/2011, de 18 de octubre y 185/2011, de 23 de noviembre (recursos promovidos por el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias); 186/2011, de 23 de noviembre y 195/2011, de 13 de diciembre de 2011 (recursos promovidos por el Consejo Ejecutivo de la Generalitat de Cataluña); 187/2011, de 23 de noviembre, (recurso interpuesto por las Cortes de Castilla La Mancha); 188/2011, de 23 de noviembre y 196/2011, de 13 de diciembre (recursos promovidos por el Gobierno de Aragón); 197/2011, de 13 de diciembre (recurso promovido por las Cortes de Aragón); 189/2011, de 23 de noviembre y 199/2011, de 13 de diciembre (recursos promovidos por el Grupo Parlamentario socialista del Congreso de los Diputados); y 198/2011, de 13 de diciembre (recurso promovido por la Junta de Extremadura).

²⁶ SERRANO-GAZTELUURRUTIA, S. *El concierto económico vasco ante el juez comunitario*. Oñati: IVAP- Herri Arduralaritzaren Euskal Erakundea, 2012. p. 29.

ral de dicho régimen foral se llevará a caso en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía”. En el ámbito autonómico vasco, el reconocimiento expreso del Concierto Económico se recoge en el artículo 41 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco, dotando a los Territorios Históricos de Araba/Álava, Bizkaia y Gipuzkoa de capacidad financiera y tributaria y atribuyéndoles todas las competencias sobre los tributos concertados.

El Concierto Económico se materializa mediante ley aprobada por las Cortes Generales, habiéndose pactado previamente su contenido con representantes de las instituciones vascas y el Gobierno Español. El actual Concierto Económico está regulado por la Ley 12/2002 de 23 de mayo²⁷, por la que se aprueba en artículo único del Concierto Económico con la CAPV y que se divide en 3 capítulos, 6 Disposiciones Adicionales, 9 Disposiciones Transitorias y 1 Disposición Final, con un total de 67 artículos.

Dicha ley regula las relaciones financieras y tributarias con el Estado Español. Es por ello que en el artículo 48 de la ley del Concierto Económico se establecen los principios generales del ámbito financiero que deben tenerse en cuenta. Al respecto, dicho artículo establece que:

“Las relaciones financieras entre el Estado y el País Vasco se regirán por los siguientes principios:

PRIMERO. Autonomía fiscal y financiera de las instituciones del País Vasco para el desarrollo y ejecución de sus competencias.

SEGUNDO. Respeto de la solidaridad en los términos prevenidos en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía.

TERCERO. Coordinación y colaboración con el Estado en materia de estabilidad presupuestaria.

²⁷ España. Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco. *Boletín Oficial del Estado*, 24 de mayo de 2002, n.º. 124, p. 18617.

CUARTO. Contribución del País Vasco a las cargas del Estado que no asuma la Comunidad Autónoma, en la forma que se determina en el presente Concierto Económico.

QUINTO. Las facultades de tutela financiera que, en cada momento, desempeñe el Estado en materia de Entidades locales, corresponderán a las instituciones competentes del País Vasco, sin que ello pueda significar, en modo alguno, un nivel de autonomía de las Entidades locales vascas inferior al que tengan las de régimen común”.

Vemos que el tercer principio es sobre la estabilidad presupuestaria. Debe existir una coordinación y colaboración con el Estado en materia de estabilidad presupuestaria y ello se debe hacer aplicando la Ley del Concierto y mediante los órganos competentes para ello, como es la Comisión Mixta del Concierto. Además el primer principio establece que las instituciones del País Vasco tienen autonomía fiscal y financiera y ello no se puede obviar.

La misma Ley del Concierto establece en sus artículos 61, y 62 que, la Comisión Mixta del Concierto Económico es un órgano de composición bilateral y paritaria Estado-País Vasco a la cual se le encomiendan las siguientes funciones:

- Acordar las modificaciones del Concierto Económico.
- Acordar los compromisos de colaboración y coordinación en materia de estabilidad presupuestaria.
- Acordar la metodología para el señalamiento del cupo en cada quinquenio.
- Acordar el nombramiento y régimen de los componentes de la Junta Arbitral.
- Todos aquellos acuerdos que en materia tributaria y financiera resulten necesarios en cada momento para la correcta aplicación y desarrollo de lo previsto en el Concierto Económico.

En cuanto a su composición, está constituida, de una parte, por un representante de cada Diputación Foral y otros tantos del Gobierno Vasco y, de otra, por un número igual de representantes de la Administración del Estado y los acuerdos de la Comisión Mixta del Concierto Económico deberán adoptarse por unanimidad de todos sus miembros integrantes. Así mismo y de acuerdo con lo dispuesto en la legislación de la Comunidad Autónoma del País Vasco, corresponde al Consejo Vasco de Finanzas Públicas acordar los objetivos de estabilidad presupuestaria de las instituciones públicas del País Vasco, en el marco de los compromisos que para la Comunidad Autónoma del País Vasco, se adoptan de acuerdo con lo señalado en el párrafo anterior²⁸.

Por tanto, si se quiere que la Ley Orgánica se aplique correctamente en La Comunidad Autónoma del País Vasco sin perjuicio del sistema del Concierto Económico, lo lógico sería hacerlo mediante la adaptación de la ley del Concierto a la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Además hemos visto que la Ley Orgánica únicamente hace referencia al Consejo de Política Fiscal y Financiera y por ello debería adaptarse todas sus referencias al sistema concertado vasco, pero no introduciéndolo en la Ley Orgánica como se pretendía en su anteproyecto, sino mediante el mecanismo habitual de relación del Estado con las Comunidades de régimen foral, mediante la Comisión Mixta del Concierto, pues es un sistema bilateral y pactado como el del Concierto Económico Vasco²⁹.

²⁸ Gipuzkoa. Norma Foral 1/2013 de 8 de febrero, por la que se desarrolla la competencia de tutela financiera en materia de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las entidades locales de Gipuzkoa. *Boletín Oficial de Gipuzkoa*, 8 de febrero de 2013, n.º. 29, p. 2.

²⁹ PÉREZ DE LAS HERAS, B y LARRAZABAL BASAÑEZ, S. “Control Presupuestario en la Unión Europea, reforma constitucional, ajuste de los presupuestos de las Administraciones Públicas y su impacto en el autogobierno vasco en el marco del Concierto Económico”. *Revista Vasca de Administración Pública*. Septiembre/diciembre 2012, n.º 94.

Otra singularidad que se obvia en la reforma de la CE y la Ley Orgánica es la situación de las instituciones de los Territorios Históricos del País Vasco, ya sean las Diputaciones Forales o sean las Juntas Generales. Hay abundante Jurisprudencia del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional en la que queda clara la no equiparación de dichas instituciones a las entidades locales. Ello es importante, ya que la no equiparación de los Territorios Históricos a las entidades locales hace que sea discutible la aplicación a los mismos el artículo 11.4 de la Ley Orgánica 2/2012. Además se puede también deducir que los dos supuestos excepcionales, a saber, llegado el caso, que aparecen para que tanto el Estado y las Comunidades Autónomas puedan incurrir en déficit estructural, es extensible a los Territorios Históricos.

El Tribunal Supremo ha reconocido, perfilado y consagrado mediante su Jurisprudencia que las Juntas Generales son órgano normativo y las Diputaciones Forales órganos ejecutivos o de gobierno de los territorios. Las Juntas Generales son verdaderos órganos de representación política cuya función principal es dictar Normas en sus Territorios y ejercer el control sobre las Diputaciones Forales. En esa función son iguales a los Parlamentos o Asambleas y no integran la administración pública ordinaria. Es por ello, que tienen una consideración especial por la cual no se les puede equiparar a las Entidades Locales en materia de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

En la Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de diciembre de 2009³⁰, en su tercer fundamento jurídico se establece que: “el apartado 1 de la Disposición Adicional Primera de la ley de la Jurisdicción dice lo siguiente: En la Comunidad Autónoma del País Vasco, la referencia al apartado 2 del artículo 1 de esta Ley incluye las Diputaciones Forales y la Administración Institucional de ellas dependiente. Asimismo, la referencia del apartado 3, letra a) del artículo 1 incluye los actos y disposiciones en materia de personal y gestión patrimonial sujetos al derecho público

³⁰ STS nº 4146/2004, de 9 de diciembre de 2009, Ref. *Cendoj*, 28079130022009101245.

adoptados por órganos competes de las Juntas Generales de los Territorios Históricos”. El primer inciso añade así una Administración más al elenco de Administraciones Públicas enumerado por el apartado 2 del artículo 1 de la propia Ley Jurisdiccional, que literalmente reza así:

“Se entenderá a estos efectos por Administraciones públicas:

- a) La Administración General del Estado.
- b) Las Administraciones de las Comunidades Autónomas.
- c) Las Entidades de integran la Administración Local.
- d) Las Entidades de derecho público que sean dependientes o estén vinculadas al Estado, las Comunidades Autónomas o las Entidades Locales”.

El segundo inciso viene a equiparar a los efectos del apartado 3 letra a) del Art. 1 las Juntas Generales de los Territorios Históricos a los órganos legislativos que en él se citan, en cuanto dicten actos y disposiciones en materia de personal y gestión patrimonial sujetos al derecho público.

En sentido análogo se expresa la Disposición Adicional Decimosexta de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, en su redacción dada por la Ley 4 /1999 de 13 de enero titulada “la Administración de los Territorios Históricos del País Vasco”, al establecer “en la Comunidad Autónoma del País Vasco, a efectos de lo dispuesto en el art. 2 (que se refiere al ámbito de aplicación de la Ley) se entenderá por Administraciones Públicas las Diputaciones Forales y las Administraciones Institucionales de ellas dependientes así como las Juntas Generales de los Territorios Históricos en cuanto dicten actos y disposiciones en materia de personal y gestión patrimonial sujetos al derecho público”.

Además, sigue la sentencia diciendo: “La Constitución Española reconoce las peculiaridades históricas que por razón del territorio se dan en ciertas áreas geográficas y así lo establece en su Disposición Adicional Pri-

mera en relación a los Territorios Históricos del País Vasco y a Navarra, lo que deriva en el establecimiento de un sistema de financiación peculiar que los singulariza respecto al resto de Comunidades Autónomas. (...) El Estatuto de Autonomía del País Vasco se refiere a los Territorios Históricos como titulares del derecho a formar parte de la Comunidad Autónoma del País Vasco, recogiendo el artículo 37 las competencias de los órganos forales, entre las que figuran las relativas al régimen tributario.” Por lo cual vemos que los órganos forales tienen competencia en materia tributaria, en lo que no se pueden equiparar a las entidades locales.

Los Territorios Históricos tienen competencia en materia tributaria y por ello no son simples entidades locales tal como establece el fundamento jurídico undécimo de la STS de 3 de mayo de 2001³¹: “ya hemos dejado sentado que el artículo 41.2.a) del Estatuto de 1979 determina que los Territorios Históricos pueden mantener, establecer y regular, dentro de su territorio, el régimen tributario, con los límites indicados en tal mismo precepto; la citada LTH, 27/1983, tiene reconocido a los Territorios Históricos, en las materias de su exclusiva competencia, como las de estos autos, una llamada potestad normativa de nuevo cuño, que expresamente se distingue de la mera potestad reglamentaria y que se expresa a través de las ‘Normas Forales’ de las Juntas Generales (ocupando el primer puesto en la jerarquía interna de cada ordenamiento foral), y, si bien dichas Normas Forales tienen una naturaleza reglamentaria (pues las Leyes de la Comunidad Autónoma Vasca emanan sólo de su Parlamento), su posición en el ordenamiento general es singular, pues se ordenan directamente al Estatuto de 1979 y a la Constitución sin intermedio de Ley alguna, ni estatal ni autonómica (dentro del respeto al régimen de concierto con el Estado), que son insusceptibles de invadir el marco reservado con exclusividad a los ordenamientos forales por la Disposición Adicional Primera de la Constitución y por el Estatuto de 1979, de modo que vienen a configurar unos “reglamentos autónomos en sentido propio”.

³¹ STS n° 273/1996, de 3 de mayo de 2001, Ref. *Cendoj*, 28079130022001100292.

Además la STC 76/1988³², de 26 de abril sobre el recurso de inconstitucionalidad planteado a la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, del Parlamento Vasco, sobre «Relaciones entre las Instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y los órganos forales de sus Territorios Históricos» ha dejado sentado que la competencia tributaria ejercida en los indicados términos aparece configurada, en la doctrina constitucional, como “un núcleo intangible, por prescripción estatutaria, del contenido del régimen foral, y resulta ser, por tanto, el mínimo sin el que desaparecería la misma imagen de la foralidad”, y, aunque tal regulación debe atenerse a la estructura general impositiva del Estado, respetando los principios generales y las normas de armonización de los artículos 3 y 4 de la Ley del Concierto, supone que las Juntas Generales disfrutan, a través de las Normas Forales, de la plena capacidad para realizar lo mismo que la Ley tributaria estatal, y, en tal sentido, al ser equiparable dicha capacidad normativa del Territorio Histórico, en el ámbito de sus competencias, a la del legislador estatal, el artículo 10.b) de la Norma Foral General Tributaria tiene el mismo tenor que el artículo 10.b) de la LGT, si bien con la puntualización de que la reserva de Ley en el ámbito estatal se convierte en reserva de Norma Foral en el ámbito del Territorio Histórico.

La STS de 22 de mayo de 2001³³, en su fundamento jurídico quinto también añade que “Las facultades de autoorganización que el artículo 37.3.c) del Estatuto de Autonomía para el País Vasco, el artículo 39 y la Disposición Adicional Segunda de la Ley 7/1985 (por no referirnos a la Ley del Parlamento Vasco 27/1983) han reconocido a los Territorios Históricos les permiten dotarse de una estructura propia que no tiene por qué coincidir con la existente en las Diputaciones Provinciales de régimen común”.

Además, esta singularidad de los Territorios Históricos se ve reflejada en cualquier rama del derecho. Incluso en el Código Penal a la hora de

³² Sentencia del Tribunal Constitucional nº 76/1988, de 26 de abril de 1988, Ref. *Boletín Oficial del Estado*, 25 de mayo de 1988 nº 125. p. 6 (suplemento).

³³ STS nº 1873/1995, de 22 de mayo de 2001, Ref. *Cendoj*, 28079130032001100336.

tipificar los delitos contra la Hacienda Pública y la Seguridad Social aparece explícitamente la mención de los territorios forales a la hora de referirse a la Hacienda. En el artículo 305.1 del Código Penal establece una pena en la que se puede ver dicha diferenciación³⁴.

Por último, cabe mencionar la situación especial de las entidades locales. Ya que a las entidades locales del País Vasco los criterios de estabilidad para las Corporaciones Locales ordinarias no les deberían ser sin más aplicables porque tienen una singularidad propia, derivada de la Disposición Adicional Primera de la Constitución, del Estatuto de Autonomía y del propio Concierto Económico. La Comunidad Autónoma del País Vasco no ejerce la tutela financiera de los municipios vascos a raíz del artículo 48 quinto en relación con la Disposición Adicional Tercera de la ley del Concierto, ya que la ejercen los Territorios Históricos.

Es en este contexto que las Juntas Generales de Gipuzkoa, de Bizkaia y de Álava han aprobado Normas Forales con tal de garantizar la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera de las entidades locales de sus territorios históricos. Las Normas Forales son en el caso de Bizkala la 1/2013, 5/2013³⁵ en el caso de Gipuzkoa y 38/2013³⁶ en Ara-

³⁴ Artículo 305.1 del Código Penal: El que, por acción u omisión, defraude a la Hacienda Pública estatal, autonómica, foral o local, eludiendo el pago de tributos, cantidades retenidas o que se hubieran debido retener o ingresos a cuenta, obteniendo indebidamente devoluciones o disfrutando beneficios fiscales de la misma forma, siempre que la cuantía de la cuota defraudada, el importe no ingresado de las retenciones o ingresos a cuenta o de las devoluciones o beneficios fiscales indebidamente obtenidos o disfrutados exceda de ciento veinte mil euros será castigado con la pena de prisión de uno a cinco años y multa del tanto al séxtuplo de la citada cuantía, salvo que hubiere regularizado su situación tributaria en los términos del apartado 4 del presente artículo.

³⁵ Bizkaia. Norma Foral 5/2013, de 12 de junio de 2013, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las Entidades Locales de Bizkaia. *Boletín Oficial de Bizkaia*. 19 de junio de 2013, n.º. 117, p. 14291.

³⁶ Araba/Álava. Norma Foral 38/2013 de 13 de diciembre, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las entidades locales de Álava. Suplemento al Boletín Oficial del Territorio Histórico de Álava, 27 de diciembre de 2013, n.º. 148, p. 438.

ba/Álava. En dichas Normas Forales se dice que el artículo 48 del Concierto Económico dispone que las facultades de tutela financiera que, en cada momento, desempeñe el Estado en materia de entidades locales, corresponderán a las instituciones competentes del País Vasco, sin que ello pueda significar, en modo alguno, un nivel de autonomía de las entidades locales vascas inferior al que tengan las de régimen común. Por ello, Bizkaia justifica su capacidad para aprobar dicha norma mediante el artículo 7 de la Norma Foral 3/1987, de 13 de febrero, sobre elección, organización, régimen y funcionamiento de las instituciones forales del Territorio Histórico de Bizkaia que atribuye a las Juntas Generales de Bizkaia la competencia para la aprobación del régimen general de tutela financiera de las entidades locales. Por su parte, Gipuzkoa también hace lo mismo en virtud de los artículos 8 y 9 de la Norma Foral 6/2005, de 12 de julio, sobre Organización Institucional, Gobierno y Administración del Territorio Histórico de Gipuzkoa, corresponde a las Juntas Generales la regulación mediante Norma Foral del régimen de tutela financiera de las entidades locales de Gipuzkoa.

4. CONCLUSIONES

PRIMERA.- En verano del 2011, mediante una reforma exprés, se reformó el artículo 135 de la Constitución Española, por la que se constitucionalizaba el principio de estabilidad presupuestaria. Dicha reforma, que para algunos no era necesaria, ha llevado al desarrollo de la Ley Orgánica 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y de Sostenibilidad en la que se introducen los márgenes de deuda pública y de déficit en que pueden incurrir todas las Administraciones del Estado, incluidos en los Territorios Históricos del País Vasco.

SEGUNDA.- A raíz de la sentencia 134/2011 del Tribunal Constitucional ha quedado claro que la competencia exclusiva en materia de estabilidad presupuestaria es del Estado en virtud de los artículos 149.1.13 y 156. No obstante, la aplicación del principio se debe adecuar a las pecu-

liaridades de los distintos sistemas de financiación de las Administraciones Públicas existentes en el Estado, teniendo en cuenta y respetando la singularidad de todos ellos. Por ello, el sistema de financiación de la CAPV presenta unas características especiales que se deben tomar en consideración y que derivan de su peculiar sistema de financiación mediante su sistema del Concierto Económico.

TERCERA.- La singularidad de la CAPV solo se ha expresado mediante una disposición final en la Ley Orgánica 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y de Sostenibilidad que en vez de solucionar expresamente los problemas derivados de la singularidad de la CAPV desarrollados mediante el Estatuto de Autonomía del País Vasco y la Ley del Concierto Económico, remite al sistema del Concierto Económico de forma indeterminada, mediante la tradicional cláusula de “sin perjuicio del Concierto Económico...”. Ello obliga a la adecuación de la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico al nuevo escenario europeo, constitucional y legal de estabilidad presupuestaria, siendo una buena oportunidad para su desarrollo del ámbito financiero que a día de hoy es insuficiente.

CUARTA.- La singularidad de los Territorios Históricos y su diferencia respecto a las entidades locales hace que Bizkaia, Gipuzkoa y Araba/Álava no deban mantener una posición de equilibrio o superávit presupuestario y por ello se les pueda aplicar las mismas normas que a las Comunidades Autónomas y al Estado en dicho ámbito.

QUINTA.- El desarrollo de los principios a los que debe adecuarse la política presupuestaria de las entidades locales y la incorporación de las mismas a su marco jurídico deben realizarse mediante la participación de las instituciones que ostentan la tutela financiera. Como los Territorios Históricos tienen las potestades en materia de tutela financiera sobre las entidades locales de la CAPV han desarrollado las Normas Forales 1/2013 en el caso de Bizkaia, 5/2013 en el caso de Gipuzkoa y 38/2013 en el caso de Araba/Álava en materia de estabilidad presupuestaria.

5. FUENTES

5.1. Bibliografía

ALONSO ARCE, I. *Reflexiones en torno a la renovación del Concierto Económico vasco*. Bilbao: Academia Ad Concordiam, 2003.

ARRATIBEL ANTONIO, J.A. “Bases jurídicas presupuestarias del sistema del concierto económico”. Auditoría Pública. 2007, nº 42.

ATXABAL RADA, A y MUGURUZA ARRESE, J *Recopilación del Concierto Económico vasco. Legislación, jurisprudencia y bibliografía 1981-2004*. Bilbao: Ad Concordiam, 2006

BAR CENDÓN, A. “La reforma constitucional y la gobernanza económica de la Unión Europea”. *Teoría y realidad constitucional*. 2012, nº 30.

CANO BUESO, J. “Dudas y certezas de la Reforma Constitucional Española de 2011”. En: ÁLVAREZ CONDE, E y SOUTO GALVÁN, C (Directores). *La constitucionalización de la estabilidad presupuestaria*. Madrid: Instituto de Derecho Público Y Departamento de Derecho Público I y Ciencia Política de la Universidad Rey Juan Carlos, 2012.

DE LA HUCHA CELADOR, F *El régimen jurídico del Concierto Económico*. Bilbao: Ad Concordiam, 2006.

DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J.M y LÓPEZ JIMÉNEZ, J.M “Estabilidad Presupuestaria y reforma constitucional en España”. *Diario La Ley*, Sección Doctrina, Diciembre 2011, Ref.D-474 nº7760.

— “La Reforma de la política de estabilidad presupuestaria en España: análisis de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera”. *Serie de Documentos de Trabajo*. 2012, nº 09.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA. *El Tribunal de Justicia confirma la validez del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE)*. Luxemburgo: Curia , 27 de noviembre de 2012. nº 154/12

Enmiendas. Proposición de Reforma del artículo 135 de la Constitución Española. *Boletín Oficial de las Cortes Generales*. 5 de septiembre de 2011, nº329-3

ERKOREKA, J. “La ley de Estabilidad Presupuestaria y la cláusula de salvaguarda foral”. <http://josuerkoreka.com/2012/04/09/la-ley-de-estabilidad-presupuestaria-y-la-clausula-de-salvaguarda-foral/> (Última consulta 7 de marzo de 2014).

FERNÁNDEZ LLERA, R. “Estabilidad presupuestaria, transparencia y Concierto Económico vasco”. *Ekonomiaz*. 2009, nº 70, pp. 356-387.

GONZÁLEZ LÓPEZ, A. “La reforma del artículo 135 de la Constitución y su incidencia en la Ley del Concerto”. *Revista Vasca de Administración*. Enero-abril 2012, nº92.

GORDILLO PÉREZ, L.I. “La Constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria: remiendos nacionales para rotos globales”. En GÓMEZ ISA, F, HERRÁN, A.I. y ATXABAL, A. (eds). *Retos del derecho ante una economía sin fronteras*. Bilbao: Deusto Digital, Universidad de Deusto, 2012.

GOROSPE OVIEDO, J. I. “La estabilidad presupuestaria de las Comunidades Autónomas y la reforma del artículo 135 CE”. En: ÁLVAREZ CONDE, E y SOUTO GALVÁN, C (Directores). *La constitucionalización de la estabilidad presupuestaria*. Madrid: Instituto de Derecho Público Y Departamento de Derecho Público I y Ciencia Política de la Universidad Rey Juan Carlos, 2012.

LÁMBARRI GÓMEZ, C y LARREA JIMÉNEZ DE VICUÑA, J.L. *Financiación de las instituciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Las relaciones entre las Instituciones del País Vasco. Las Bases del modelo*. Vitoria-Gasteiz: IVAP- Herri Arduralaritzaren Euskal Erakundea, 1992.

LARRAZABAL BASAÑEZ, S. “Un campo del concierto económico que necesita un urgente desarrollo: El ámbito financiero”. En *Reflexiones en torno a la renovación del Concierto Económico Vasco*. Bilbao: Ad Concordiam, 2003.

MEDINA GUERRERO; M. “La reforma del artículo 135 de la Constitución”. *Teoría y realidad constitucional*. 2012, nº 29.

Pleno celebrada el miércoles 7 de septiembre de 2011. *Diario de Sesiones del Senado*. Nº 130

RIDAURA MARTÍNEZ, M.J. “La reforma del artículo 135 de la Constitución Española ¿pueden los mercados quebrar el consenso constitucional?”. *Teoría y realidad constitucional*. 2012, nº 29.

SALAZAR BENÍTEZ, O. “La Constitución domesticada: algunas reflexiones críticas sobre la reforma del artículo 135 CE” *Teoría y realidad constitucional*. 2012, nº 29.

SAURA QUILES, J.J “La reforma de la Estabilidad Presupuestaria en la Constitución Española”. *Diario La Ley*, Sección Colaboraciones, Diciembre 2011, Ref. 2755/2011, p. 2755, tomo 2.

SERRANO-GAZTELUURRUTIA, S. *El concierto económico vasco ante el juez comunitario*. Oñati: IVAP- Herri Arduralaritzaren Euskal Erakundea, 2012.

Sesión plenaria núm 255 (sesión Extraordinaria) celebrada el martes 30 de agosto de 2011. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Cortes Generales*. 2011, nº 269.

Sesión plenaria núm 256 celebrada el viernes 2 de septiembre de 2011. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Cortes Generales*. 2011, nº 270.

Sesión plenaria núm. 26 celebrada el jueves 12 de abril de 2012. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Cortes Generales*, 2012, nº 27.

PÉREZ DE LAS HERAS, B. y LARRAZABAL BASAÑEZ, S. “Control Presupuestario en la Unión Europea, reforma constitucional, ajuste de los presupuestos de las Administraciones Públicas y su impacto en el autogobierno vasco en el marco del Concierto Económico”. *Revista Vasca de Administración Pública*. Septiembre/diciembre 2012, nº 94.

VICENTE MATILLA, J. “Constitucionalidad, legalidad y Justicia del Concierto Económico con el País Vasco”. *Crónica Tributaria*. 2012, nº 142.

5.2. Legislación

España. Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco. *Boletín Oficial del Estado*, 22 de diciembre de 1979, nº. 306, p.29357.

España. Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria. *Boletín Oficial del Estado*, 14 de diciembre de 2001, nº. 299, p.47153.

España. Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria. *Boletín Oficial del Estado*, 13 de diciembre de 2001, nº. 298, p.46819.

España. Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco. *Boletín Oficial del Estado*, 24 de mayo de 2002, nº. 124, p.18617.

España. Reforma del artículo 135 de la Constitución Española, de 27 de septiembre de 2011. *Boletín Oficial del Estado*, 27 septiembre de 2011, nº. 233, p.101931.

España. Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. *Boletín Oficial del Estado*, 30 de abril de 2012, nº. 103, p. 32653.

España. Ley Orgánica 4/2012, de 28 de septiembre, por el que se modifica la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. *Boletín Oficial del Estado*, 29 de septiembre de 2012, nº. 235, p. 69140.

Gipuzkoa. Norma Foral 1/2013 de 8 de febrero, por la que se desarrolla la competencia de tutela financiera en materia de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las entidades locales de Gipuzkoa. *Boletín Oficial de Gipuzkoa*, 8 de febrero de 2013, n.º. 29, p.2.

Bizkaia. Norma Foral 5/2013, de 12 de junio de 2013, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las Entidades Locales de Bizkaia. *Boletín Oficial de Bizkaia*. 19 de junio de 2013, n.º. 117, p.14291.

Araba/Álava. Norma Foral 38/2013 de 13 de diciembre, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las entidades locales de Álava. Suplemento al Boletín Oficial del Territorio Histórico de Álava, 27 de diciembre de 2013, n.º. 148, p. 438.

5.3. *Jurisprudencia*

Sentencia del Tribunal Constitucional n.º 76/1988, de 26 de abril de 1988, Ref. *Boletín Oficial del Estado*, 25 de mayo de 1988 n.º 125. p. 6 (suplemento).

Sentencia del Tribunal Constitucional n.º 134/2011, de 20 de julio de 2011, Ref. *Boletín Oficial del Estado*, 17 de agosto de 2011 n.º 197. p. 131.

Sentencia del Tribunal Constitucional n.º 195/2011, de 13 de diciembre de 2011, Ref. *Boletín Oficial del Estado*, 11 de enero de 2012 n.º 9. p. 61.

Sentencia del Tribunal Constitucional n.º 196/2011, de 13 de diciembre de 2011, Ref. *Boletín Oficial del Estado*, 11 de enero de 2012 n.º 9. p. 78.

Sentencia del Tribunal Constitucional n.º 197/2011, de 13 de diciembre de 2011, Ref. *Boletín Oficial del Estado*, 11 de enero de 2011 n.º 9. p. 99.

Sentencia del Tribunal Constitucional n.º 198/2011, de 13 de diciembre de 2011, Ref. *Boletín Oficial del Estado*, 11 de enero de 2011 n.º 9. p. 118.

Sentencia del Tribunal Supremo n.º 273/1996, de 3 de mayo de 2001, Ref. *Cendoj*, 28079130022001100292.

Sentencia del Tribunal Supremo n.º 1873/1995, de 22 de mayo de 2001, Ref. *Cendoj*, 28079130032001100336.

Sentencia del Tribunal Supremo n.º 4146/2004, de 9 de diciembre de 2009, Ref. *Cendoj*, 28079130022009101245