



Munich Personal RePEc Archive

**THE POSITION OF DIFFERENT
POLITICAL PARTIES WITH
RESPECT TO THE NEW GENERAL
LAW OF BUDGETARY DISCIPLINE:
THEIR INFLUENCE IN THE
SUBCENTRAL LEVELS OF
GOVERNMENT**

Molero, Juan Carlos

February 2003

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/8072/>
MPRA Paper No. 8072, posted 03 Apr 2008 13:28 UTC

La posición de los distintos partidos políticos respecto a la nueva Ley General de Estabilidad Presupuestaria: su influjo en los niveles subcentrales de gobierno.¹

Juan Carlos Molero²

Universidad de Navarra

Profesor Adjunto de Economía del Sector Público

Departamento de Economía

Abstract

El presente trabajo pretende llevar a cabo un análisis de las posiciones de los distintos partidos políticos respecto a la nueva ley general de estabilidad presupuestaria. Para ello, y a falta todavía de una suficientemente dilatada experiencia en la aplicación de dicha ley, se sugiere extraer la argumentación parlamentaria al respecto, apoyándose en la lectura de los documentos parlamentarios en los que se ha discutido dicha ley.

La clasificación de los argumentos de los distintos partidos políticos se apoya en la previa construcción de una matriz teórica de análisis. En dicha matriz, se dividen en cinco categorías diferentes los argumentos que potencialmente pueden ser usados por los distintos partidos políticos para situarse a favor o en contra de dicha ley, por lo que respecta a su influjo en los niveles subcentrales de gobierno.

Entre las principales conclusiones destaca como el nivel central apoya la ley en un discurso más bien legislativo y de elección pública, en el contexto de un respeto por la autonomía adquirida por los niveles inferiores. Por contra, el resto de partidos, sobre todo los nacionalistas catalanes, consideran la ley como un claro enfrentamiento con la autonomía de los niveles subcentrales y sin apoyo constitucional suficiente.

Keywords: matriz de análisis, identificación de argumentos, posiciones de los partidos políticos.

JEL: H00, H30

¹ Para la metodología aplicada en este artículo ha sido imprescindible la ayuda del profesor Francesc Pujol, del Departamento de Economía de la Universidad de Navarra. También debo agradecer el apoyo técnico prestado por Jose Ángel Garanto, y por Mrs. Best, *Assistant to the Chairman, University of Maryland, USA*. Han sido básicas también las orientaciones recibidas por parte del profesor Maximino Carpio de la Universidad Autónoma de Madrid.

² La última versión de este artículo fue realizada en el verano del año 2002, durante la estancia del autor como *Visiting Scholar* con el profesor Wallace E. Oates, en el *Department of Economics, University of Maryland, USA*. Dirección de contacto: jcmolero@unav.es

1. Introducción

No cabe duda de que la recientemente aprobada *Ley General de Estabilidad Presupuestaria* (LGEP) ha generado numerosas discusiones previas a su aprobación. Quizá uno de los debates más importantes es el relacionado con el posible influjo negativo que la ley podría tener sobre los niveles inferiores de gobierno en España: Comunidades Autónomas (CC.AA.) y Corporaciones Locales (CC.LL.). Trataremos en este trabajo de exponer las distintas posiciones al respecto por parte de los distintos partidos políticos³.

Dado que la Ley que se pretende analizar entró en vigor el 1 de enero de 2002, resultaría todavía ciertamente prematuro el intentar analizar en la práctica cómo se han visto influidos los gobiernos autonómicos y locales a raíz de dicha ley. Por esta razón, se ha optado en este trabajo por analizar el estado de la cuestión haciendo uso de las discusiones al respecto llevadas a cabo en el Parlamento por parte de las distintas formaciones políticas.

Después de una breve introducción que resume los principales rasgos de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, se ha procedido, en primer lugar, a la elaboración de una matriz teórica en la que se han recogido diversas familias de argumentos que potencialmente podrían ser utilizados por los políticos para posicionarse a favor o en contra respecto de si la ley influye o no negativamente en Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales. La lectura de los documentos parlamentarios oportunamente seleccionados ha permitido la identificación de las posiciones de los distintos partidos políticos.

Con esta metodología se consigue saber con qué argumentos el partido que ostenta el Gobierno en la Administración Central, y los partidos que parcialmente le apoyan, argumentan que la ley no restringe la capacidad de movimiento de los niveles inferiores de gobierno. De la misma forma, se puede explicar en qué se fundamentan el resto de partidos para afirmar, por contra, que la ley sí afecta negativamente a la

³ No es el objetivo de este *paper* el profundizar en los perjuicios que la nueva ley pudiera tener sobre las competencias de los niveles inferiores de gobierno, sino sólo el agregar y cuantificar la opinión previa que existe al respecto en el Parlamento fruto de las discusiones parlamentarias. Entre los trabajos recomendables con respecto a los mencionados perjuicios nos parece oportuno citar: Oron Moratal (2002) y López Martín y De Los Ríos Berjillos (2002).

independencia adquirida por los niveles inferiores de gobierno a raíz de la descentralización acaecida en España en los últimos años.

2. La novedad de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

El proyecto de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria y su Ley Orgánica complementaria fueron presentados por el gobierno del Partido Popular para su discusión en el Parlamento el 2 de febrero de 2001, año durante el que se mantuvieron las oportunas discusiones parlamentarias que serán objeto de estudio en este artículo. Ambas leyes fueron aprobadas con modificaciones el 12 de diciembre de dicho año. La LGEP pasó así a ser conocida como la Ley 18/2001.

Con el fin de llevar a cabo la aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), aprobado en el seno de la Unión Europea en julio de 1997, España, como miembro participante en el euro, presentó a finales de 1998 el Programa de Estabilidad 1998-2002, apuntando hacia una reducción de la deuda y del déficit públicos, y garantizando unas pautas de crecimiento económico. Este programa fue seguido de la actualización 1999-2003, a principios de 2000, la llevada a cabo para el período 2000-2004, a principios de 2001, la actualización 2001-2005, en diciembre de 2001, y la última actualización llevada a caba para el período 2002-2006.

De todas formas, y para asegurar el cumplimiento de los objetivos marcados en dicho programa, "se hace necesario asegurar la coordinación de esfuerzos entre todas las Administraciones Públicas: central, autonómicas y locales. Al ser España un país fuertemente descentralizado, con esta norma (Ley 18/2001 y su Ley Orgánica complementaria) se trata de corresponsabilizar a todas las Administraciones Públicas con el objetivo básico de la estabilidad presupuestaria" (Carpio, 2001, pág. 10).

Recogemos a continuación un resumen de los rasgos básicos de la ley de estabilidad presupuestaria⁴ (González-Páramo, 2001, pp. 13 y 14):

⁴ Al no ser el objetivo de nuestra investigación el análisis pormenorizado de dicha ley, sino más bien llevar a cabo un ejercicio teórico sobre alguna de sus consecuencias de aplicación, nos limitamos a señalar aquí simplemente las características básicas de la misma. Entre otras obras, y para una mayor ampliación y estudio de la ley de estabilidad, recomendamos: Carpio (2001) y González-Páramo (2001). A nuestro juicio, consideramos la obra del profesor González-Páramo una auténtica primicia, al existir hasta la

1. Estabilidad Presupuestaria. La ley pretende conseguir una situación de equilibrio o con superávit, siendo su ámbito de aplicación todo el Sector Público.

Las exigencias de la ley van dirigidas a restringir el gasto público, ya que un recorte del mismo produce una reducción duradera del déficit a largo plazo, mientras que un aumento de la presión fiscal sólo supone mejoría a corto plazo, volviendo pronto a la situación de desequilibrio. Además, la mejora inicial en el saldo presupuestaria derivada de una disminución permanente del gasto puede ser reforzada, en un momento posterior, mediante recortes de impuestos.

2. Plurianualidad. “Los presupuestos habrán de elaborarse en un marco plurianual (tres años) compatible tanto con el principio de anualidad que los rige (Ley General Presupuestaria) como con el horizonte temporal definido por el Programa de Estabilidad (cuatro años)” (González-Páramo, 2001, pág. 13)⁵

3. Transparencia. Se trata de que los agentes con protagonismo en el proceso presupuestario puedan conocer en todo momento la situación de las finanzas públicas y verificar el cumplimiento de los objetivos presupuestarios.

4. Eficiencia. Se persigue orientar la gestión de los recursos presupuestarios hacia la eficacia, la eficiencia y la calidad.

3. Elaboración de la matriz de análisis.

Las exigencias que tanto la LGEP como su ley complementaria suponen, han levantado numerosas críticas en diversos ámbitos y fundamentalmente entre los niveles inferiores de gobierno (Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales), que se ven abocados a un cumplimiento forzoso de dichas exigencias⁶. En este contexto, CC.AA. y CC.LL. temen que dicho cumplimiento no tenga unas consecuencias plenamente positivas para sus presupuestos. El presente artículo pretende llevar a cabo un desglose y

fecha muy pocas investigaciones que hayan tratado con tanto rigor la recientemente aprobada ley de estabilidad.

⁵ Por lo que respecta a cómo influirá el nuevo marco de estabilidad presupuestaria en la reforma de la Ley General Presupuestaria resulta de interés el trabajo de Gode Sánchez (2002).

⁶ Se pueden encontrar un buen resumen de dichas críticas en: González-Páramo (2001), pp. 72-79.

clasificación de las distintas posiciones (lo que denominaremos más adelante como "matriz de análisis") con respecto a la ley en lo que se refiere a la relación intergubernamental entre el nivel central y los inferiores de gobierno. Posteriormente, se pretende identificar dichas posiciones en los discursos parlamentarios de los distintos partidos políticos con respecto a dicha ley (apartado cuarto de esta investigación).

De esta forma, y fundamentándonos en la metodología de Pujol (2000, 2001), se ha construido una matriz de análisis (ver cuadro 1, más abajo) dividida en cinco tipos de familias (A, B, C, D y E), que constan a su vez de distintos argumentos.

La existencia de las familias A, B y C, así como sus respectivos argumentos, está fundamentada en la distribución entre los distintos niveles de gobierno de las tres funciones básicas de la Administración Pública (asignativa, redistributiva y estabilizadora) según la teoría del federalismo fiscal (Oates, 1999). La familia D de la matriz de análisis hace referencia a las posiciones de tipo "elección pública" respecto de la ley. Esta familia de argumentos está parcialmente fundamentada en la obra de Eichengreen (1996). Por último la familia E, recogida en la parte final del cuadro 1, engloba los argumentos que podrían clasificarse como más legislativos a la hora de defender / atacar la LGEP, por lo que respecta a las mencionadas relaciones entre los distintos niveles de gobierno. Para la redacción de varios de los argumentos se ha tenido en cuenta el elenco pertinente de críticas de la ley recogidas de modo general por González-Páramo (2001).

Cada una de las familias consta de dos columnas. La de la izquierda incluye los argumentos que se podrían dar en defensa de la ley (argumentos A, B, C, D y E), por ejemplo: A1 y A3 dentro de la familia A. El uso de estos argumentos por parte de un partido político implicará el situarse a favor de la ley. Para dicho partido la LGEP y su complementaria tienen razón de ser y supondrán una mejora en la relación entre el gobierno central y los inferiores, sin implicar consecuencias negativas para estos últimos.

La columna de la derecha recoge las posibles posiciones en contra de la ley (argumentos A*, B*, C*, D* y E*), por ejemplo: A2 y A4 dentro de la familia A. Cada uno de estos argumentos se opone a su equivalente en la columna de la izquierda (posiciones positivas en cada familia). El uso de estos argumentos por parte de un partido político implicará el situarse en contra de la ley. Para dicho partido la LGEP y su complementaria

no tienen razón de ser y supondrán un empeoramiento en la relación entre el gobierno central y los inferiores, implicando consecuencias negativas para estos últimos.

Cuadro 1: Matriz de análisis teórica para el análisis de los discursos parlamentarios del Congreso y del Senado: Familias y argumentos de cada familia.

Familia A- Asignación de recursos

En defensa de la Ley: Argumentos A	En contra de la Ley: Argumentos A*
<p>A1- La ley respeta la <u>autonomía presupuestaria y competencial</u> de los niveles subcentrales.</p>	<p>A2- No es propio de un país descentralizado un férreo control de la disciplina presupuestaria de los niveles subcentrales. Debe ser respetada la autonomía presupuestaria y competencial de los gobiernos subcentrales, así como su autonomía política.</p>
<p>A3- No hay relación causal directa entre <u>inversión pública y déficit</u> a medio y largo plazo, lo cual supone que la ley no tiene efectos negativos sobre la inversión pública.</p>	<p>A4- La inversión pública es una pieza clave para los niveles subcentrales de gobierno, por ello, la imposición de un déficit cero es una medida que los castiga más que al nivel central. Deberían consentirse déficits para mantener la inversión pública, limitando menos el endeudamiento.</p>

Familia B- Redistribución de renta en el tiempo

En defensa de la Ley: Argumentos B	En contra de la Ley: Argumentos B*
<p>B1- La ley favorece a las <u>generaciones futuras</u> una vez que se cuenta con una Hacienda sin déficit en el ámbito nacional.</p>	<p>B2- Los niveles subcentrales, en su ámbito jurisdiccional, son responsables de las generaciones futuras, por lo que necesitan contar con la financiación a través del déficit, de modo que no paguen sólo las generaciones presentes los beneficios de las futuras.</p>

Familia C- Estabilidad económica

En defensa de la Ley: Argumentos C	En contra de la Ley: Argumentos C*
C1- La <u>estabilidad macroeconómica</u> es una función comunmente más propia de los niveles centrales de gobierno, que deben, por tanto, garantizar también la estabilidad presupuestaria.	C2- La estabilidad presupuestaria debe ser asumida por los gobiernos subcentrales, pues conocen mejor cómo conseguir su propia estabilidad macroeconómica y servirse para ello del presupuesto como elemento estabilizador.
C3- La <u>transparencia</u> y la <u>plurianualidad</u> que la ley propugna son un elemento de estabilidad macroeconómica y se cuenta para ello con los niveles subcentrales.	C4- No se cuenta con los niveles subcentrales por lo que respecta a las implicaciones que conlleva dicha transparencia y plurianualidad.

Familia D- Elección Pública

En defensa de la Ley: Argumentos D	En contra de la Ley: Argumentos D*
D1- <u>Sólo una ley que emane desde los gobernantes a nivel central</u> puede poner disciplina en los niveles subcentrales de gobierno.	D2- En los sistemas descentralizados los gobiernos subcentrales son disciplinados sin necesitar leyes impuestas desde el nivel central de gobierno.
D3- La ley aumenta el <u>prestigio y la credibilidad</u> de los gobernantes del nivel central de gobierno.	D4- La rigidez que se impone en los niveles subcentrales influirá negativamente en los gobernantes de dichos niveles.
D5- El ciudadano necesita ver que <u>el gobierno se disciplina a sí mismo</u> , lo cual le acabará favoreciendo.	D6- La rigidez por la que se aboga es excesiva, no es creíble y va en contra del ciudadano, más cercano de los niveles subcentrales.
D7- <u>El nivel central se pone de ejemplo</u> para el resto de los niveles a la hora de restringir el déficit.	D8- Hasta el momento los niveles subcentrales han sido suficientemente disciplinados y han colaborado en el control del déficit.
D9- La ley permite aumentar la <u>cooperación / coordinación presupuestaria</u> entre todos los niveles de gobierno.	D10- La ley podría romper lo que debería ser una cooperación / coordinación presupuestaria intergubernamental.

Familia E- Legislación

En defensa de la Ley: Argumentos E	En contra de la Ley: Argumentos E*
E1- <u>La Constitución española</u> justifica el que el gobierno central obligue a conseguir el déficit cero en todos los niveles subcentrales de gobierno. La ley es ante todo constitucional.	E2- No hay una base constitucional suficiente que justifique la adopción de una ley que obligue a todos los niveles de gobierno.
E3- <u>La ley no hace sino confirmar la práctica de la consolidación presupuestaria</u> , que ya se venía dando con arreglo a la legislación vigente en los niveles subcentrales, la cual se sigue respetando y potenciando.	E4- La ley no era necesaria y además debe ser la legislación e instituciones vigentes en los niveles subcentrales las que garanticen el control del déficit y de la deuda.
E5- Se consigue vincular los presupuestos de la Ad. Central y de las Territoriales a lo establecido en el <u>Pacto de Estabilidad y Crecimiento</u> (PEC) de julio de 1997.	E6- La ley que se propone excede las exigencias del PEC para los niveles subcentrales.

Fuente: Elaboración propia a partir de: González-Páramo (2001), Pujol (2000, 2001), Oates (1999), Eichengreen y Hagen (1996), Bayoumi y Eichengreen (1995).

En una breve descripción de las familias de la matriz de análisis, podríamos decir que la familia tipo A consta de argumentos que se pueden usar para defender o atacar la ley y que están relacionados con el posible influjo de la LGEP sobre la asignación de recursos de los niveles inferiores de gobierno. Entre los distintos argumentos al respecto, se podría afirmar que la ley va en detrimento o no de la autonomía financiera y competencial de los niveles inferiores de gobierno (argumentos A2 y A1 respectivamente), o que restringe o no la financiación de su inversión vía deuda pública (A4 y A3 respectivamente). Así, los argumentos a favor serían el A1 y el A3 y los argumentos A*, en contra, el A2 y el A4.

Los argumentos de la familia B hacen referencia a las posiciones respecto a cómo la ley puede (argumento B1) o no (argumento B2) favorecer la redistribución de la renta entre las distintas generaciones.

Una de las pretensiones básicas de la ley es apoyar la estabilidad macroeconómica a través de la estabilidad presupuestaria. En este sentido, la familia C ofrece dos argumentos a favor de que el nivel central debe ser el responsable último de dicha

estabilidad (argumentos C: C1 y C3), y dos argumentos en los que se afirma como los niveles subcentrales son marginados a la hora de llevar a cabo sus propias decisiones respecto a velar por su propia estabilidad macroeconómica y, por ende, presupuestaria (argumentos C*: C2 y C4).

La familia D (elección pública) pretende recoger las argumentaciones D a favor (D1, D3, D5, D7 y D9) o D* en contra (D2, D4, D6, D8 y D10) respecto de hasta qué punto la ley altera o no el comportamiento de los gobiernos autonómicos y locales.

Por último, se presenta la familia E, que recoge las posiciones de tipo legislativo que los distintos grupos políticos podrían potencialmente usar para apoyar (argumentos E1, E3 y E5) o no (argumentos E2, E4 y E6) la ley.

El total de argumentos recogidos en el cuadro 1 es de 26, si bien muchos de ellos han sido duplicados para poder identificar en los discursos parlamentarios las posiciones que hacían referencia exclusivamente al nivel local de gobierno. Por esta razón se han llegado a manejar un total de 40 argumentos en la matriz.

La construcción de la matriz de análisis expuesta más arriba ha sido llevada a cabo con anterioridad a la lectura de los discursos parlamentarios. De esta forma, dicha matriz es una herramienta de trabajo para analizar los discursos de los partidos políticos y no una mera síntesis de los argumentos más utilizados.

4. Identificación de argumentos de la matriz en el discurso parlamentario.

Después de haber recogido en el apartado anterior el conjunto de posibles argumentos a usar para posicionarse a favor o en contra de la ley (aportación teórica), incluimos en este apartado la aportación práctica que ofrece esta investigación. En el primer subapartado se describe la metodología utilizada en el trabajo. En el segundo se recogen los resultados más importantes del análisis.

4.1 El análisis del discurso parlamentario.

Se recogen a continuación los discursos parlamentarios del Boletín Oficial de las Cortes Generales que hacen referencia a la Ley General de Esbilidad Presupuestaria y su

Ley Orgánica complementaria (arbitrada para la aplicación de la Ley General a las Comunidades Autónomas) y que han sido seleccionados y analizados para esta investigación:

1. Congreso de los Diputados, Pleno, núm. 066, de 8 de Marzo de 2001.
2. Congreso de los Diputados, Pleno, núm. 111, de 4 de Octubre de 2001.
3. Congreso de los Diputados, Pleno, núm. 125, de 29 de Noviembre de 2001.
4. Congreso de los Diputados, Comisiones, núm. 291, de 18 de Septiembre de 2001.
5. Enmiendas: "BOCG. Congreso de los Diputados", serie A, núm. 29-19, de 14 de junio de 2001.
6. Senado, Pleno, núm. 67, de 22 de Noviembre de 2001.
7. Senado, Comisiones, núm. 199, de 12 de Noviembre de 2001.
8. Propuestas de veto (Senado): BOCG. Senado, serie II, núm. 33-c, de 2 de Noviembre de 2001.
9. Enmiendas (Senado): BOCG. Senado, serie II, núme. 33-d, de 2 Noviembre de 2001.
10. Enmiendas: "BOCG. Congreso de los Diputados", serie A, núm. 30-18, de 14 de Junio de 2001 (enmiendas específicas para la Ley Orgánica complementaria).
11. Propuestas de veto (Senado): BOCG. Senado, serie II, núm. 34-c, de 2 de Noviembre de 2001 (enmiendas específicas para la Ley Orgánica complementaria).
12. Enmiendas (Senado): BOCG. Senado, serie II, núme. 34-d, de 2 Noviembre de 2001 (enmiendas específicas para la Ley Orgánica complementaria).
13. Exposición de motivos de la LGEP y de su Ley Orgánica complementaria.

La lectura de los documentos anteriormente recogidos tiene una extensión aproximada de 500 páginas, si bien se recogerá más abajo su extensión por número de columnas y número de enmiendas leídas. En el cuadro 2 se recogen los 14 partidos políticos⁷ (más las intervenciones del Ministro de Hacienda por separado) que intervienen en dichos documentos. Será el objetivo del apartado 4.2 recoger la posición de cada uno de dichos partidos respecto de la cuestión tratada en este trabajo.

⁷ En el anexo 1 se recogen los nombres y afiliación política de todos los parlamentarios que intervienen en los 13 documentos estudiados en esta investigación.

Cuadro 2: Partidos políticos que intervienen en los discursos analizados para Congreso y Senado.

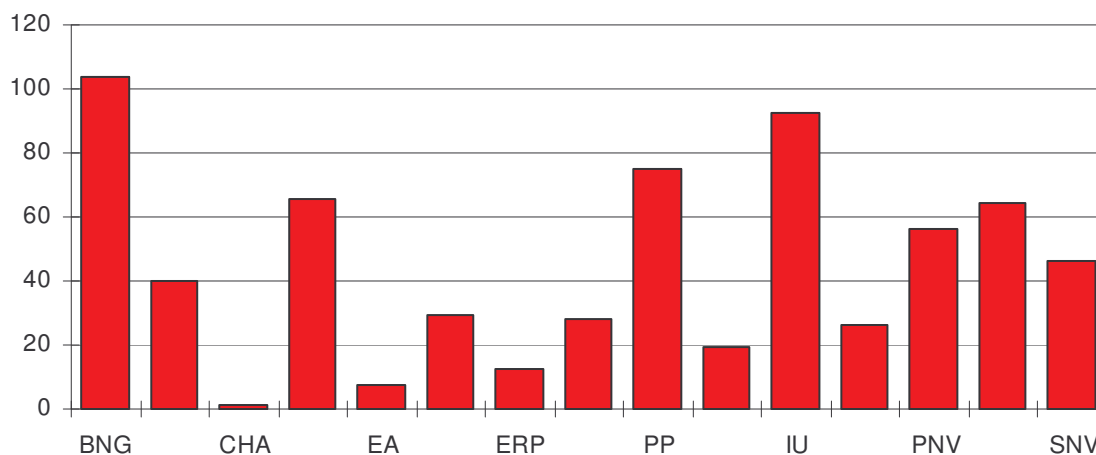
Partido Político	Iniciales del Partido
1. Bloque Nacionalista Galego	BNG
2. Coalición Canaria	CC
3. Chunta Aragonista	CHA
4. Convergència i Unió	CIU
5. Eusko Alkartasuna	EA
6. Entesa Catalana de Progrés	ECP
7. Esquerra Republicana de Catalunya	ERC
8. Gobierno: Ministro de Hacienda	GOB-HAC
9. Iniciativa per Catalunya-Verds	IC-V
10. Izquierda Unida	IU
11. Partido Andalucista	PAN
12. Partido Nacionalista Vasco	PNV
13. Partido Popular	PP
14. Partido Socialista Obrero Español	PSOE
15. Senadores Nacionalistas Vascos (EA+PNV)	SNV

Fuente: Elaboración propia a partir del *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, año 2001.

Para diferenciar la extensión de los discursos de los 14 partidos políticos que intervienen en la discusión de la ley en el Parlamento se ha procedido a dividir las páginas leídas en "unidades de extensión". De esta forma se ha asignado un punto de extensión a cada columna recogida en los discursos y a cada enmienda (parcial o total) que cada partido político ha presentado. El gráfico 1, incluido más abajo, recoge las unidades de extensión de las intervenciones de los 14 partidos políticos, más las del Ministro de Hacienda por separado. A la vista del gráfico 1, BNG es el partido que más "habla" en las dos Cámaras respecto de la LGEP y de su ley complementaria, con un total de 103,7⁸ unidades de extensión sobre un total de 668,7 unidades que ocupa el total de los 13 documentos leídos. Le siguen en importancia: IU (con 92,2 unidades), PP (74,7 unidades; 102,85 si sumamos las del Ministro de Hacienda recogidas por separado), CIU (65,7 unidades) y PSOE (64,6 unidades). Las intervenciones del resto de partidos tienen una extensión menor, destacando al PNV con 56,1 unidades de extensión.

⁸ Las unidades de extensión no tienen por qué ser números exactos, ya que se pueden encontrar intervenciones de 2 columnas y media, por ejemplo, y que se contarían como 2,5 unidades de extensión. El número de enmiendas, en cambio, siempre dará lugar a número exacto al medirlas en unidades de extensión.

Gráfico 1: Unidades de extensión de las intervenciones analizadas por partidos políticos.



Fuente: Elaboración propia a partir del *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, año 2001.

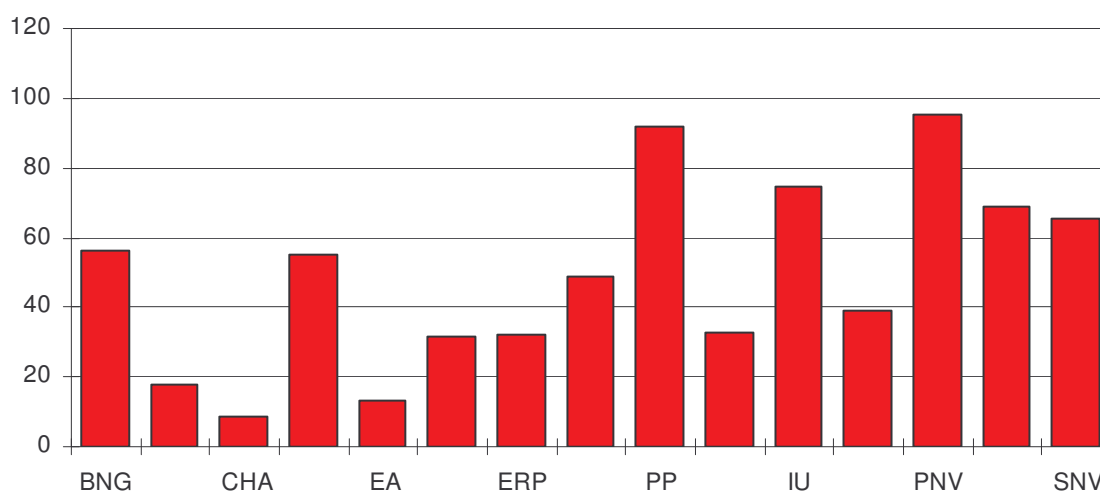
Una vez vista la extensión de los discursos de los 14 partidos que intervienen en los 13 documentos leídos y estudiados, el paso siguiente es dar a conocer el número de argumentos de la matriz de análisis identificados en dichos discursos. En otras palabras, cada vez que se ha identificado un argumento (A1, A2, C1, D2, etc.) en las intervenciones de los parlamentarios se le ha asignado un punto. En ocasiones, los políticos no se adherían completamente a la redacción teórica de los argumentos de la matriz, con lo que en estos casos el argumento se identificaba con menos fuerza, dando una puntuación menor a un punto a dicho identificación.

En los 13 documentos leídos (668,7 unidades de extensión) se han identificado un total de 732 argumentos de la matriz (como es lógico hay repetición de argumentos, pues nuestra matriz tiene 40). En otras palabras, en el total de ideas señaladas por los distintos parlamentarios acerca de la LGEP y su ley complementaria, en 732 ocasiones se han tratado aspectos en los que, de alguna forma, se hacía referencia a cómo salen de "bien o mal paradas" las CC.AA. y las CC.LL. con respecto a la ley.

El gráfico 2, recogido más abajo, muestra la distribución por partidos políticos de los 732 argumentos identificados. En dicho gráfico se aprecia cómo la mayor parte de

dichos argumentos han sido identificados en los discursos del PP (92, 141 sumando las intervenciones del Ministro de Hacienda) y del PNV (95,5).

Gráfico 2: Número de argumentos de la matriz identificados por partidos políticos.

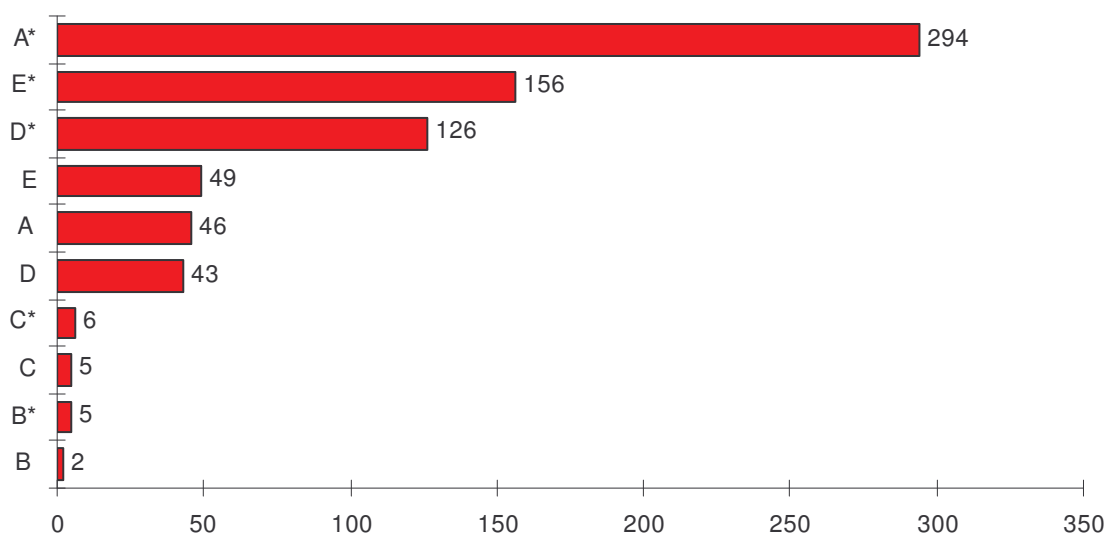


Fuente: Elaboración propia a partir del cuadro 1 y del *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, año 2001.

4.2 Posición de los partidos políticos respecto de la ley.

Expuesta ya de manera completa la metodología de análisis de esta investigación, resta dar a conocer ahora los resultados obtenidos en el estudio. En otras palabras, "qué dicen" los parlamentarios respecto del influjo que la ley tendrá sobre los niveles inferiores de gobierno. El gráfico 3 muestra la distribución de argumentos no ya por partidos (gráfico 2), sino por familias, dando una primera visión de los resultados.

Gráfico 3: Distribución de los argumentos por familias.



Fuente: Elaboración propia a partir del cuadro 1 y del *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, año 2001.

En este sentido, los argumentos * (en contra de la ley) son con diferencia los más frecuentemente usados, siendo los de tipo asignativo A* (identificados 294 veces sobre el total de 732 identificaciones) y legislativo E* (156 veces) los más utilizados, junto con los tipo elección pública D* (126 veces). La suma total de argumentos negativos (A*, B*, C*, D* y E*) es de 587 (el 80 % del total). En otras palabras, y según se recoge de los discursos parlamentarios, es probable que la ley tenga influjos negativos sobre CC.AA. y CC.LL. Según los parlamentarios, la LGEP y su ley complementaria corren el riesgo de ir en contra de los niveles inferiores de gobierno, desde el punto de vista de la asignación de recursos (familia A) y según justificaciones legislativas (familia E). Sólo el restante 20% (suma de argumentos positivos: A, B, C, D, E) de las intervenciones abogan por un influjo positivo, o al menos no negativo, de la ley sobre los niveles inferiores de gobierno.

Otra conclusión importante es que la familia B (argumentos de redistribución) y la C (argumentos de estabilidad económica) apenas son utilizadas, tanto en los posiciones a favor (B y C), como en las posiciones en contra de la ley (B* y C*).

El siguiente paso interesante a dar es el casamiento de la información ofrecida en el gráfico 2 (distribución por partidos de los 732 argumentos identificados) con la expuesta

anteriormente en el gráfico 3 (distribución de los 732 argumentos por familias). Dicho casamiento de la información está recogido en el cuadro 3.

Cuadro 3: Número de argumentos de la matriz de análisis identificados en las intervenciones de cada uno de los partidos políticos.

Partido Político	Tipo de argumentos identificados									
	A	A*	B	B*	C	C*	D	D*	E	E*
BNG	0	24	0	1	0	4	0	11	0	17
CC	0	11	1	0	0	1	2	1	0	2,5
CHA	0	5	0	0	0	0	0	1,5	0	2
CIU	1	37	0	0	0	1	0	5	0	12
EA	0	7	0	0	0	0	0	1	0	5
ECP	0	20	0	0	0	0	0	4	0	8
ERC	0	26	0	2	0	0	0	3	0	1
GOB-HAC	9	0	0	0	5	0	19	0	16	0
PP	36	0	1	0	0	0	22	0	33	0
IC-V	0	14	0	0	0	0	0	9	0	10
IU	0	44	0	2	0	0	0	12	0	17
PAN	0	16	0	0	0	0	0	17	0	6,5
PNV	0	37	0	0	0	0	0	25	0	34
PSOE	0	26	0	0	0	0	0	22	0	22
SNV	0	29	0	0	0	0	0	15	0	22
Distribución de los 732 argumentos identificados según tipos =>=>	46	294	2	5	5	6	43	126	49	156

Fuente: Elaboración propia a partir del cuadro 1 y tras la lectura de las sesiones parlamentarias pertinentes recogidas en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, año 2001.

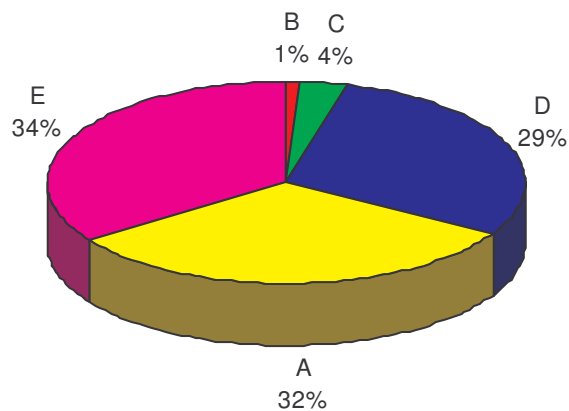
El cuadro 3 permite conocer a qué partido se atribuyen cada uno de los tipos de argumentos identificados. En primer lugar, y como parece lógico desde un punto de vista político, prácticamente el 100% de las argumentaciones positivas acerca de la ley aparecen en las intervenciones del Ministro de Hacienda y del PP. Sólo CC y CIU, que votaron a

favor de la ley en el Pleno del Congreso, núm. 066, de 8 de Marzo de 2001, presentan algún argumento en este sentido. En concreto CC tiene 1 argumento tipo B y 2 tipo E a favor de la ley. Para CIU sólo se ha identificado 1 argumento tipo A en el que se afirma que la ley no influirá negativamente en los niveles inferiores de gobierno desde el punto de vista de la asignación de recursos. En segundo lugar, y como también resulta lógico políticamente hablando, las argumentaciones negativas (A*, B*, C*, D* y E*) se distribuyen entre todos los partidos, salvo el PP.

Presentamos a continuación la información del cuadro 3 de una manera más pormenorizada. Pretendemos con ello recoger los argumentos más utilizados por los distintos partidos políticos, centrándonos en los partidos en los que se han identificado mayor número de argumentos (recuérdese el gráfico 2). Se recogen de manera conjunta las intervenciones que hacen referencia al conjunto de los niveles inferiores (CC.AA. y CC.LL.).

En primer lugar, revisando en su conjunto las intervenciones del Ministro de Hacienda y del PP, los argumentos más usados son los de tipo A, E y D (véase gráfico 4). Dentro de estas tres familias, la mayor parte de las intervenciones, defendiendo que la ley es positiva para CC.AA. y CC.LL., se plasman en argumentos tipo **A1** (33 veces), según los cuales la ley respeta plenamente la autonomía presupuestaria, financiera y competencial de los niveles inferiores de gobierno, según la postura del partido que ostenta el gobierno en el nivel central. Le siguen en importancia los argumentos **D9** (usados en 26 ocasiones en todos los discursos) y los **E3** (identificados 24 veces). De esta forma, el PP defiende también la ley afirmando que aumenta la cooperación entre el nivel central y los inferiores de gobierno, y señalando que dicha ley apoya la práctica de la consolidación presupuestaria que ya se venía dando en CC.AA. y CC.LL. También se afirma en buena medida la constitucionalidad de la ley obligando a su cumplimiento a los niveles inferiores (se usa 17 veces el argumento **E1**).

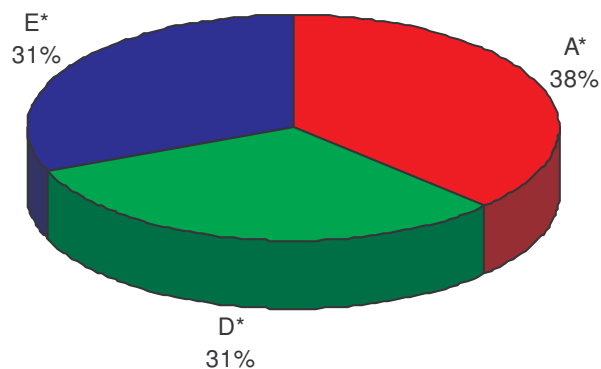
Gráfico 4: Familias de argumentos utilizadas por el PP y el Ministro de Hacienda.



Fuente: cuadro 3.

Por regla general, el modo de oposición a la ley, por lo que respecta a su influjo negativo en los niveles inferiores de gobierno, se fundamenta proporcionalmente en los mismos argumentos por parte de los distintos partidos políticos: argumentos A*, D* y E* (incluimos a modo de ejemplo el caso del PSOE en el gráfico 5).

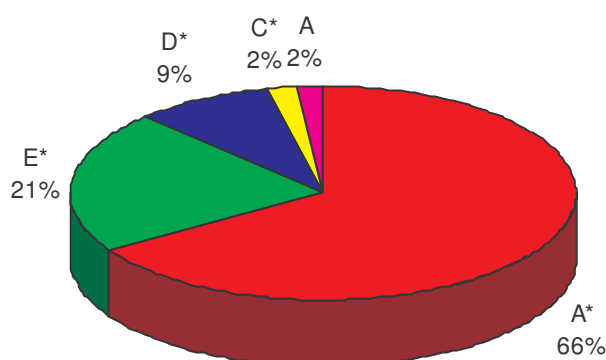
Gráfico 5: Familias de argumentos utilizadas por el PSOE.



Fuente: cuadro 3.

Dentro de las familias más usadas por los distintos partidos (A*, D* y E*) destaca con diferencia el uso del argumento A2⁹ por encima de cualquier otro. Esto implica la gran unidad de todos los partidos políticos en contra de esta ley y afirmando que claramente su aplicación (desde enero de 2002 para la elaboración de los presupuestos para el 2003), y obligado cumplimiento exigido desde el nivel central, irá en detrimento de la autonomía presupuestaria, competencial y política de CC.AA. y CC.LL. Entre todos los partidos, destaca el gran uso de argumentos A* (principalmente argumento A2) por parte de los partidos nacionalistas catalanes (sobre todo CIU y ERC), que ven en la ley una clara pérdida de autonomía para Cataluña. En el gráfico 6 se ve con claridad como CIU tiende a centrar su discurso en argumentos A* (un 66% del total) y, sobre todo, ERC (gráfico 7) que prácticamente se dedica en exclusiva a insistir en dichos argumentos (un 82% del total son A*). En comparación con el uso de argumentos A* por parte de estos partidos, un partido de ámbito nacional como el PSOE sólo los usa un 38% de las veces (gráfico 5).

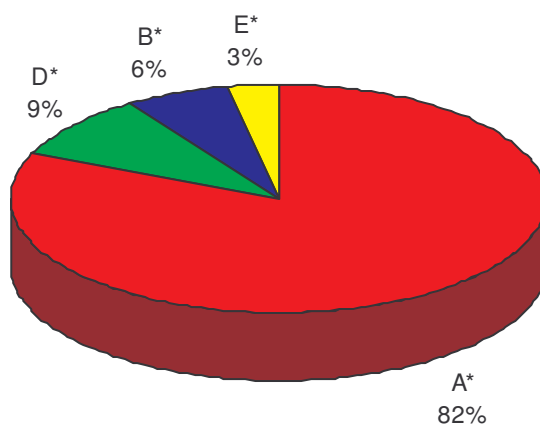
Gráfico 6: Familias de argumentos utilizadas por CIU.



Fuente: cuadro 3.

⁹ Por ejemplo, los senadores vascos (SNV) lo usan 25 veces de las 29 en que usan argumentos A*, lo cual sucede también con el PNV (34,5 veces de 37). En la misma línea, el PSOE lo usa 23 sobre un total de 26 argumentos A* utilizados y CIU 34 sobre un total de 37.

Gráfico 7: Familias de argumentos utilizadas por ERP.



Fuente: cuadro 3.

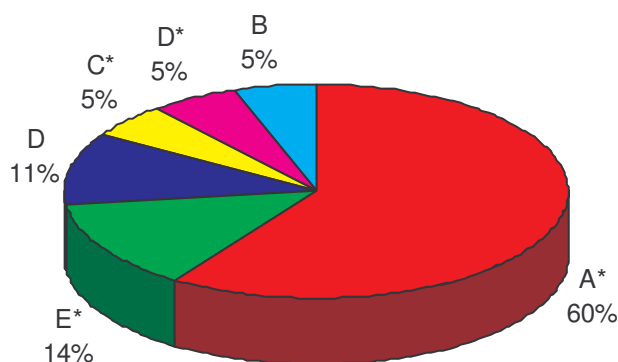
Dentro de los argumentos D*, el **D8** y el **D10** son los más usados por los distintos partidos políticos. Con dichos argumentos se pretende defender, frente a la imposición de la ley por parte del nivel central, el hecho de que los niveles subcentrales vienen siendo suficientemente disciplinados en los últimos años, viéndose como innecesaria la existencia de una ley de ámbito nacional (D8). Además, la ley romperá la cooperación presupuestaria existente entre el nivel central y los subcentrales, pues dicha cooperación se tornará en imposición por parte del primero. En este último argumento (D10) insiste, más que ningún otro partido, el PNV (lo utiliza 19 veces de las 25 que usa los argumentos D*). Parece lógico que sea un partido nacionalista el que más tema por una imposición desde el nivel central sobre el País Vasco, donde la tensión por la aprobación del concierto económico estaba a la orden del día cuando se llevaron a cabo las discusiones parlamentarias de la LGEP y su ley complementaria en el año 2001.

Por último, dentro de los argumentos E*, son claramente los más usados el **E2** y el **E4**. En este sentido, existe una uniformidad bastante clara entre todos los partidos en insistir en la inconstitucionalidad de una ley que pretende imponer la disciplina presupuestaria desde el nivel central de gobierno (argumento E2). Lo mismo se puede afirmar respecto a que la ley no era necesaria, viniendo a suplantar una legislación y unas

instituciones ya implantadas en los niveles subcentrales con vistas al control de su propia disciplina presupuestaria (argumento E4).

Junto con ERC, CC es el partido político que menos argumentos E* utiliza (véase gráfico 8), esto se debe a que, como ya quedó recogido anteriormente en este trabajo, es prácticamente el único partido (junto con CIU) que emite argumentos en favor de la ley (un 11% son tipo D y un 5% son tipo B). Por lo demás, y siguiendo la actitud de CIU y ERC, este partido (CC) tiende a insistir en los argumentos A* (un 60%).

Gráfico 8: Familias de argumentos utilizadas por CC.



Fuente: cuadro 3.

Por lo que respecta a los argumentos exclusivos para el nivel local, debemos señalar que se han encontrado 105 referencias sobre el total de las 732 (un 14%). De estos 105 argumentos identificados en exclusiva para las CC.LL., 87 (casi el 83 %) son argumentos negativos que se distribuyen entre los distintos partidos políticos, salvo el PP.

Del total de argumentos negativos, 45,5 son de la familia A (A* se sobreentiende) y en concreto 31,5 del tipo A2¹⁰, lo cual supone que, remitiéndonos al texto de este argumento en la matriz de análisis (cuadro 1), la opinión generalizada de los

¹⁰ La distribución de estos 31,5 argumentos A2 entre los distintos partidos es la siguiente: 7 identificados en los discursos de CIU, 7 en los de IU, 4,5 en los de PNV, 4 en los de ERC, 3 en los de ECP, 2 veces en los discursos del PAN y otras 2 en los del PSOE, y finalmente 1 vez el argumento A2 es utilizado por BNG y otra por SNV.

parlamentarios en la discusión de la ley es que ésta no es propia de un país descentralizado y recortará en buena medida la autonomía presupuestaria, competencial y política de los niveles locales, en concreto, y en mayor medida, de los ayuntamientos. El resto de las referencias A* son tipo **A4** (13,5 argumentos identificados), lo cual se puede traducir en que la ley limitará además la capacidad inversora de los entes locales.

En segundo lugar de importancia, están los argumentos negativos tipo legislativo -E*- (17,5 sobre el total de 87). De este grupo, el más usado es el tipo **E4**¹¹ (identificado 15 veces en los discursos sobre el total de 17,5). Esto implica que los parlamentarios piensan que la ley se entromete en terreno ajeno en el nivel local, ya que deben ser la legislación e instituciones de este nivel las que velen por su propio déficit y su nivel de su deuda.

Por último se han identificado 11 argumentos **D8**¹² (lógicamente negativos, D*) que abogan porque la ley no era necesaria, ya que el nivel local ya venía siendo suficientemente disciplinado y venía colaborando en el control del déficit.

El resto de argumentos negativos hasta el total de 87 se distribuyen entre las familias B y C, argumentos B* y C*.

Para cerrar los comentarios respecto al nivel local, simplemente señalar que del PP se han recogido sólo 18 argumentos -lógicamente positivos- (sobre el total de 105) que se refieren en exclusiva al nivel local. De todos ellos, el más usado es el **D9** (8 veces), el cual afirma (véase cuadro 1 de la matriz) que la ley apoya plenamente al nivel local, en concreto aumenta la cooperación/coordiación entre dicho nivel y el nivel central. En este caso, el PP no responde en su mayor parte a las críticas de los otros partidos con los argumentos opuestos esperados, a saber: A1, A3 y D7. Aunque sí utiliza el **E3** en 4 ocasiones, lo que se traduce, según nuestra matriz de análisis (cuadro 1) en que la ley sí que respeta y apoya efectivamente las instituciones y legislación vigentes en los niveles inferiores con vistas al control del déficit.

¹¹ La distribución de estos 15 argumentos E4 entre los distintos partidos es la siguiente: 8 identificados en los discursos de IC-V, 3 en los de IU y 1 vez en los discursos de cada uno de los siguientes partidos: PAN, PNV, SNV y ECP.

¹² De los 11 argumentos, 8 han sido identificados en los discursos del partido IC-V.

5. Conclusiones.

Este trabajo ha pretendido agregar y cuantificar la opinión previa que existe, por parte de los distintos partidos políticos, respecto a las posibles consecuencias que probablemente provocará la entrada en vigor de la nueva Ley General de Estabilidad Presupuestaria y su ley complementaria.

El partido en el gobierno (PP) afirma en el Parlamento que la ley va a tener claramente una influencia positiva sobre los niveles inferiores de gobierno. Su argumentación se centra, sobre todo, en defender el hecho de que la ley no irá en detrimento de la autonomía competencial adquirida en los últimos años por las CC.AA. y las CC.LL. Además, según se recoge también del estudio de los discursos parlamentarios, se respetará la legislación e instituciones que velan por la disciplina presupuestaria tanto a nivel local como autonómico. Por último, se afirma que la ley será positiva desde el punto de vista de la elección pública, ya que aumentará la cooperación entre los niveles inferiores de gobierno y el nivel central.

De cualquier forma, la oposición parlamentaria a la nueva LGEP ha sido clara desde prácticamente todos los partidos políticos (salvo apoyos puntuales de CIU y CC). En general, se afirma en los discursos parlamentarios que la nueva ley de estabilidad va ir en detrimento de la autonomía competencial, presupuestaria y política de CC.AA. y CC.LL. Punto en el que insisten fundamentalmente los partidos afincados en Cataluña (sobre todo CIU y ERC), aunque también lo hace IU. En contra de la opinión del gobierno, se insiste también en un influjo negativo desde un punto de vista legislativo, al faltar fundamento constitucional para una exigencia presupuestaria que emane del nivel central de gobierno. Además se afirma que se mermará la capacidad legislativa de los niveles inferiores en materia presupuestaria. Desde el punto de vista de la elección pública, la ley tornará la cooperación presupuestaria de CC.AA. y CC.LL. con el gobierno central en imposición por parte de este último, lo cual carece de sentido pleno cuando los niveles subcentrales han venido ya mostrando una autodisciplina presupuestaria suficiente.

Por lo que respecta en exclusiva a las CC.LL., también destacan los argumentos negativos sobre los positivos. En este sentido, es generalizada la insistencia, por parte de los distintos partidos políticos, en argumentos tipo asignación de recursos. En concreto, se

afirma que la ley restringirá, sobre todo, la capacidad de inversión pública de los ayuntamientos, al limitar más aún su capacidad de endeudamiento.

En resumen, este artículo no pretende afirmar que la nueva legislación de estabilidad presupuestaria vaya a ser negativa para los niveles inferiores de gobierno en España, tan sólo pretende dejar constancia de que la mayor parte de los partidos en la oposición sí que lo han afirmado en las oportunas discusiones parlamentarias de la ley. Las verdaderas consecuencias de la aplicación de la ley están aún por ver.

6. Referencias bibliográficas.

BAYOUMI, T. y EICHENGREEN, B. (1995): "Restraining Yourself: The Implications of Fiscal Rules for Economic Stabilization", *IMF Staff Papers*, volume 42, Nº. 1, March.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES (2001): varios documentos del Congreso y del Senado -sesiones plenarias, comisiones, propuestas de veto, enmiendas, etc.-, ed. Congreso de los Diputados.

CARPIO GARCÍA, M. (2001): "La Ley General de Estabilidad Presupuestaria en el contexto del Pacto de Estabilidad y Crecimiento", mimeo.

GODE SÁNCHEZ, J.A. (2002): "La Estabilidad presupuestaria y su incidencia en la reforma de la Ley General Presupuestaria", *Presupuesto y Gasto Público*, Nº. 30.

EICHENGREEN, B. y Von Hagen, J. (1996): "Fiscal Policy and Monetary Union: is there a tradeoff between federalism and budgetary restrictions?", *NBER Working paper series*, Working Paper 5517.

GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M. (2001): *Costes y beneficios de la disciplina fiscal: la Ley de Estabilidad Presupuestaria en perspectiva*, ed. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

LÓPEZ MARTÍN, MC y DE LOS RÍOS BERJILLOS, A. (2002): "Estabilidad presupuestaria y endeudamiento autonómico", *Presupuesto y Gasto Público*, Nº. 30.

OATES, W.E. (1999): "An Essay on Fiscal Federalism", *Journal of Economic Literature*, volume XXXVII, September.

ORON MORATAL, G. (2002): "La suficiencia financiera de las administraciones territoriales y la nueva normativa presupuestaria", *Presupuesto y Gasto Público*, Nº. 30.

PUJOL, F. (2000): *L'incidences des préférences sur la discipline budgétaire*, tesis doctoral, Universidad de Ginebra, mimeo.

PUJOL, F. (2001): "Measuring Political Commitment for Fiscal Discipline. Spanish Case 1996-1999", mimeo.

7. Anexos.

Anexo 1: Parlamentarios y partidos políticos identificados en los discursos analizados para Congreso y Senado.

Parlamentarios (por apellidos)	Partido Político	Iniciales del Partido Político
Aymerich Cano	Bloque Nacionalista Galego	BNG
Quintana González	Bloque Nacionalista Galego	BNG
Rodríguez Sánchez	Bloque Nacionalista Galego	BNG
Julio Reyes	Coalición Canaria	CC
Mauricio Rodríguez	Coalición Canaria	CC
Morales Rodríguez	Coalición Canaria	CC
Ríos Pérez	Coalición Canaria	CC
Labordeña Subías	Chunta Aragonista	CHA
Cambra I Sánchez	Convergència i Unió	CIU
Marimon I Sabaté	Convergència i Unió	CIU
Padrol I Munté	Convergència i Unió	CIU
Trias I Vidal De Llobatera	Convergència i Unió	CIU
De Boneta y Piedra	Eusko Alkartasuna	EA
Lasagabaster Olazábal	Eusko Alkartasuna	EA
Aleu I Jornet	Entesa Catalana de Progrés	ECP
Aroz Ibáñez	Entesa Catalana de Progrés	ECP
Puigercós I Boixassa	Esquerra Republicana de Catalunya	ERC
Montoro Romero	Partido Popular	GOB-HAC
Saura Laporta	Iniciativa per Catalunya-Verds	IC-V
Cabrero Palomares	Izquierda Unida	IU
Cámara Fernández	Izquierda Unida	IU
Llamazares Trigo	Izquierda Unida	IU
Rejón Gieb	Izquierda Unida	IU
Núñez Castain	Partido Andalucista	PAN
Anasagasti Olabeaga	Partido Nacionalista Vasco	PNV
Azpiazuri Uriarte	Partido Nacionalista Vasco	PNV
Cámara Rodríguez-Valenzuela	Partido Popular	PP
Caneda Morales	Partido Popular	PP
De Grandes Pascual	Partido Popular	PP
González Pons	Partido Popular	PP
Soto García	Partido Popular	PP
Caldera Sánchez-Capitán	Partido Socialista Obrero Español	PSOE
Fernández de la Vega Sanz	Partido Socialista Obrero Español	PSOE
Fernández Marugán	Partido Socialista Obrero Español	PSOE
Lerma Blasco	Partido Socialista Obrero Español	PSOE
Martínez García	Partido Socialista Obrero Español	PSOE
Mendizábal Gorostiaga	Partido Socialista Obrero Español	PSOE
Sevilla Segura	Partido Socialista Obrero Español	PSOE
Albistur Marín	Senadores Nacionalistas Vascos (EA+PNV)	SNV

Fuente: Elaboración propia a partir del *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, año 2001.