

ANÁLISIS JURÍDICO DE LA UTILIZACIÓN DE LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA COMO LÍMITE DEL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA FINANCIERA*

Joan Pagès i Galtés**

Resumen

El principio de estabilidad presupuestaria es una versión del tradicional principio de equilibrio presupuestario. A raíz de la normativa comunitaria, fue adoptado por el legislador español en el 2001, y a partir de esta fecha ha ido adquiriendo más protagonismo. Se da, sin embargo, la circunstancia de que se ha aprovechado el establecimiento de este principio para ir limitando aceleradamente el principio de autonomía financiera de las comunidades autónomas, lo que ha provocado una degradación de este principio, hasta el punto que a fecha de hoy ya se puede considerar como de segundo grado. No se deduce otra cosa de la doctrina constitucional cuando hace prevalecer el principio de estabilidad sobre el de autonomía. Según nuestra opinión, se trata de una interpretación exageradamente centralista del texto constitucional que se tendría que superar con una exégesis más equilibrada capaz de ponderar el hecho de que el ordenamiento constitucional configura un estado compuesto por entes autónomos.

Palabras clave: autonomía financiera; deuda pública; Fondo de Liquidez Autonómico; equilibrio presupuestario; estabilidad presupuestaria; presupuesto.

A LEGAL ANALYSIS OF THE USE OF BUDGETARY STABILITY AS A LIMITATION UPON THE PRINCIPAL OF FINANCIAL AUTONOMY

Abstract

The principle of budgetary stability is a version of the traditional concept of “balancing the budget”. Based on community legislation, it was adopted by the Spanish legislature in 2001 and has, since then, been gaining increasing importance. However, it so happens that advantage has been taken of said principle to swiftly curtail that of the financial autonomy of the country’s autonomous communities, causing its degradation to the point that, as of today, it may be regarded as relegated to secondary importance. This is, in our opinion, an excessively centralist interpretation of the Spanish Constitution, which should be superseded by a more balanced exegesis capable of taking into account the fact that the constitutional framework creates a state made up of autonomous bodies.

Key words: financial autonomy; public debt; Autonomous Liquidity Fund; budget balance; budgetary stability; budget; public budget.

* Este artículo es una traducción de una versión original en catalán.

** Joan Pagès i Galtés, miembro de la Comisión Jurídica Asesora de la Generalitat de Catalunya y catedrático de derecho financiero y tributario en la Universidad Rovira i Virgili. Departamento de Derecho Privado, Procesal y Financiero. Avda. Catalunya, 35, 43002 Tarragona. joan.pages@urv.cat.

Artículo recibido el 14.01.2019.

Citación recomendada: Pagès i Galtés, Joan (2019). Análisis jurídico de la utilización de la estabilidad presupuestaria como límite del principio de autonomía financiera. *Revista Catalana de Dret Públic*, (número especial), 73-100. doi: [10.2436/rcdp.i0.2019.3271](https://doi.org/10.2436/rcdp.i0.2019.3271).

Sumario

- 1 Introducción
- 2 Marco teórico del principio de estabilidad presupuestaria
 - 2.1 Principio de equilibrio presupuestario
 - 2.2 Principio de control presupuestario
 - 2.3 Principio de autonomía financiera
 - 2.4 Corolario
- 3 Redacción original de la Constitución de 1978
 - 3.1 Normativa
 - 3.2 Análisis constitucional
 - 3.3 Corolario
- 4 Leyes de estabilidad de 2001
 - 4.1 Normativa
 - 4.2 Análisis constitucional
 - 4.3 Corolario
- 5 Reforma del artículo 135 CE. La Ley orgánica de estabilidad de 2012
 - 5.1 Normativa
 - 5.2 Análisis constitucional: planteamiento
 - 5.3 El déficit estructural
 - 5.4 Equilibrio presupuestario de las entidades locales
 - 5.5 Principio de reserva de ley en materia de endeudamiento y crédito
 - 5.6 Presunción de crédito y prioridad del pago del gasto público
 - 5.7 La fijación de un límite máximo de deuda pública y su distribución entre las diferentes administraciones
 - 5.8 La posibilidad de superar el límite de déficit o de volumen de deuda en circunstancias excepcionales
 - 5.9 La responsabilidad de las administraciones públicas en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria. Las medidas previstas para el incumplimiento
 - 5.10 Corolario
- 6 Real decreto ley 21/2012, sobre el Fondo de Liquidez Autonómico
 - 6.1 Normativa
 - 6.2 Análisis constitucional
 - 6.3 Corolario
- 7 Acuerdos estatales de 2015 y 2017 sobre medidas excepcionales en Cataluña. Aplicación del artículo 155 CE
 - 7.1 Normativa
 - 7.2 Análisis constitucional
 - 7.3 Corolario
- 8 Conclusión
- 9 Bibliografía

1 Introducción

El objeto de este trabajo es examinar el principio de estabilidad presupuestaria en el ámbito autonómico. A este efecto, primero haremos unas breves referencias al marco teórico en que se desarrolla, y acto seguido entraremos en el análisis de su regulación positiva y advertiremos de cómo ha evolucionado históricamente.

2 Marco teórico del principio de estabilidad presupuestaria

2.1 Principio de equilibrio presupuestario

Como explica Valenzuela Villarrubia,¹ la esencia de la institución presupuestaria se encuentra definida y acondicionada por un conjunto de principios sobradamente estudiados por la doctrina de los cuales, en cada época y país, se ha planteado la plasmación normativa por el derecho positivo. Uno de estos principios es el de equilibrio presupuestario, dentro del cual se enmarca el nuevo principio de estabilidad presupuestaria.

Yendo a los fundamentos teóricos del principio de equilibrio presupuestario, hay que decir que fue forjado por los hacendistas del siglo XIX teniendo en cuenta criterios sumamente liberales, de tal manera que “en su concepción tradicional propugnaba la idea de que los gastos públicos no debían superar, en ningún caso, los ingresos”. En el terreno dogmático, se trata de un principio económico, si bien adquiere naturaleza jurídica en la medida en que lo recoja la normativa aplicable.

El mismo autor, partiendo de Bayona y de Soler,² destaca que, en la legislación presupuestaria del Estado español, aunque no fue recogido de forma explícita, sí que ya se podía deducir con claridad de la Ley de administración y contabilidad de 1911 y, por descontado, fue regulado de forma continua y expresa en la legislación de régimen local.

Ahora bien, explica Ferreiro³ que “el dogma del equilibrio presupuestario tenía como inevitable secuela una acción del Estado paralela a la marcha de la economía. En épocas de baja actividad económica los menores ingresos tributarios fuerzan a una reducción del gasto público. En épocas de auge el presupuesto verá aumentar, por el contrario, su volumen de gastos e ingresos”, de tal manera que “su mantenimiento riguroso implicaba en las épocas de depresión una acentuación de la actividad económica y en las épocas de auge podía favorecer los procesos inflacionistas”.

El carácter anticíclico del principio de equilibrio presupuestario, unido al papel intervencionista que iba asumiendo el Estado a medida que avanzaba el siglo XX, provocó, “sobre todo a partir de 1945, el progresivo abandono del principio clásico del equilibrio anual como regla de oro de la política presupuestaria”.

2.2 Principio de control presupuestario

Dentro de los principios presupuestarios, también encontramos el de control, que, como explica Valenzuela Villarrubia,⁴ conecta con la fiscalización de la actividad financiera. Este autor hace mención del control ejercido por los tribunales ordinarios, por el Tribunal de Cuentas y órganos autonómicos paralelos, así como por los servicios internos de intervención de cada ente público.

Se refiere así al control externo ejercido por órganos judiciales y por órganos contables autónomos —ya sea de carácter estatal o de carácter autonómico— y al control interno de cada entidad ejercido por su órgano interventor.

No obstante, hay que añadir otro tipo de control externo, como es el ejercido por los órganos ordinarios de una administración ante una administración diferente. En el terreno dogmático, estimamos pacífico sostener que siempre supone una injerencia en la actividad presupuestaria y, por lo tanto, como más intenso sea este tipo de control por parte de la Administración controladora, menos grado de autonomía tendrá la administración controlada, cosa que nos lleva al principio de autonomía financiera.

1 I. Valenzuela Villarrubia, 2002, pp. 53, 59 y 66.

2 J. J. Bayona y M. T. Soler, 1990, p. 126.

3 J. J. Ferreiro Lapatza, 2006, pp. 212-213.

4 I. Valenzuela Villarrubia, 2002, p. 60.

2.3 Principio de autonomía financiera

En el terreno estrictamente dogmático, Sánchez Serrano⁵ dice que reconocer autonomía política a un ente público implica necesariamente que también se le tiene que reconocer autonomía financiera, ya que “cabe sostener que la autonomía financiera no es sino el presupuesto económico de la autonomía política o autogobierno; que la dependencia en lo financiero acabará traducéndose en dependencia política; que, por ello, no será posible el ejercicio autónomo de sus propias competencias, por los entes de que se trata, sin un mínimo de autonomía financiera; y que una auténtica autonomía financiera debe entrañar una capacidad real de decisión en lo referente a la vertiente de los gastos como en lo atinente a la obtención de recursos financieros”.

De esta manera, según nuestro criterio doctrinal, el principio de autonomía financiera, en su vertiente del gasto, conlleva que la normativa tiene que permitir al ente autónomo desarrollar una política financiera propia y disfrutar de una capacidad de decisión real con respecto al montante de los recursos disponibles y en su destino, lo cual implica que los límites y controles impuestos al ente autónomo obedezcan al criterio de la mínima intervención y tengan que estar normativamente y técnicamente justificados y, además, legitimados sobre la base de la inteligibilidad de un principio de coordinación que, lejos de inspirarse en la dependencia jerárquica, se inspire en el criterio general que insta a la participación de los entes autónomos en la toma de decisiones que los afecten.

2.4 Corolario

Se trata, en suma, de que:

(i) El principio de estabilidad presupuestaria se enmarca dentro del clásico principio de equilibrio presupuestario. En el terreno dogmático, se trata de un principio económico, si bien adquiere naturaleza jurídica en la medida en que lo recoja la normativa aplicable. Fue forjado por los hacendistas liberales del siglo XIX, y tuvo un notable predicamento en la normativa hasta que se empezó a abandonar a medida que, al avanzar el siglo XX, se pusieron de manifiesto sus negativas secuelas económicas y apareció el estado intervencionista.

(ii) En la medida en que el principio de estabilidad presupuestaria haya sido juridificado, su cumplimiento será susceptible de control por órganos internos y externos, y es importante destacar que el control externo que más puede afectar a la autonomía de una administración es el ejercido por órganos ordinarios de otra administración.

(iii) Sin embargo, el principio de autonomía financiera comporta la posibilidad de hacer una política propia en materia de gasto, lo cual implica que los límites impuestos al ente autónomo obedezcan a los criterios de la mínima intervención y de la participación de los entes autónomos en la toma de decisiones que los afecten.

Hecha esta exposición del marco teórico del principio de estabilidad presupuestaria, pasaremos a examinar su evolución en las diferentes etapas iniciadas con la Constitución de 1978 (CE).

3 Redacción original de la Constitución de 1978

3.1 Normativa

La primera etapa incluye el periodo en que, por el hecho de que el principio de estabilidad presupuestaria no está configurado legalmente, no puede resultar aplicable a las comunidades autónomas a menos que estas decidan adoptarlo. Este periodo se inicia con la Constitución de 1978 y finaliza con la promulgación de las leyes de estabilidad de 2001.

La Constitución de 1978 reconoce y garantiza, en su artículo 2, el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran la nación española, así como la solidaridad entre todas ellas.

En el ámbito financiero, esta autonomía está recogida singularmente en su artículo 156.1, según el cual “las comunidades autónomas disfrutarán de autonomía financiera para cumplir y ejercer sus competencias de acuerdo con los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles”. De conformidad con el artículo 157.3 de la Constitución, se dictó como norma de despliegue integrante del bloque de la constitucionalidad la Ley orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación

⁵ L. Sánchez Serrano, 1997, p. 273.

de las comunidades autónomas (LOFCA). Sin embargo, los diferentes estatutos de autonomía también hacían referencia a la actividad financiera de las respectivas comunidades autónomas.

Como explica De Rovira,⁶ la normativa estatal postconstitucional solo previó el principio de equilibrio con respecto a las entidades locales⁷ y a los organismos autónomos estatales,⁸ de manera que, “con respecto al Presupuesto del Estado en sentido estricto, ningún tipo de norma constitucional u ordinario impone el equilibrio o nivelación. La existencia de Presupuestos deficitarios confirma la ausencia de norma”.

En cuanto al ámbito autonómico, el mismo autor advierte que, en su redacción original, la LOFCA “no menciona ni, por lo tanto, establece el principio de equilibrio o de nivelación presupuestario”. Ahora bien, con respecto a Cataluña, también advierte que, aunque tampoco se impuso este principio por su Estatuto de autonomía,⁹ sí que lo hacía su propia ley ordinaria autonómica reguladora de los presupuestos. Concretamente, en el artículo 27.2 de la Ley autonómica 10/1982, de 12 de julio, de finanzas públicas de Cataluña, se dispone que “el Presupuesto de la Generalitat de Cataluña se tendrá que aprobar equilibrado entre el estado de ingresos y el estado de gastos”.

Por más que, junto con el autor mencionado, estimamos se trata de una norma susceptible de merecer un juicio desfavorable, al “obligar a la Generalitat a hacer uso del endeudamiento, cuando menos, para cumplir esta nivelación”, se ha de tener en cuenta que esta limitación no fue impuesta por ninguna norma estatal y, por lo tanto, no afectaba en absoluto al principio de autonomía financiera de las comunidades autónomas, ya que, insistimos, había sido la misma Generalitat quien se había autolimitado en materia presupuestaria.

3.2 Análisis constitucional

En este marco se forjó la doctrina constitucional sobre los diferentes sectores de la actividad financiera de las comunidades autónomas.

Centrándonos en el sector relativo al presupuesto y el gasto públicos, resulta destacable la STC 13/1992, de 6 de febrero, puesto que se recogieron los rasgos esenciales de la doctrina constitucional sobre la materia. Así, Martínez García-Moncó¹⁰ explicó que presentaba dos facetas, “una de carácter limitativo —respecto a la coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles— y otra faceta de carácter asertivo que podría sintetizarse del siguiente modo: ‘El principio de Autonomía Financiera en el gasto se realiza en la medida en que las Comunidades Autónomas pueden *libremente* elegir sus objetivos y prioridades de gasto’”.

El mismo autor pone de manifiesto que “la autonomía es, sin duda, una cuestión de grado”, y constata que “las Comunidades Autónomas de régimen común han alcanzado en España un notable grado de Autonomía Financiera en el gasto, siendo esta una de las características definidoras de su evolución desde que fueron creadas por la Constitución de 1978”. Para corroborar esta afirmación, trae a colación la doctrina constitucional sobre las subvenciones (cfr. STC 13/1992, de 6 de febrero) y la fiscalización y el control del gasto público (cfr. STC 187/1988, de 17 de octubre, y STC 18/1991, de 31 de enero).

En esta línea, Francisco Escribano¹¹ señala las premisas básicas siguientes seguidas por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional previa a la reforma del artículo 135 CE: (i) “la autonomía financiera en materia de gastos se vinculaba por la JTC a la libertad no tutelada de elegir objetivos políticos, administrativos, sociales y económicos; mas, si bien no tutelada, sí sujeta a límites constitucionales, señaladamente los establecidos en los artículos 138, 156 y 157 CE”; (ii) “una segunda cuestión, asimismo lugar común en la JTC, era que esa autonomía financiera manifestada sobre todo en el ‘poder de gasto autónomo’ se refería plenamente a sus

6 A. de Rovira i Mola, 1990, pp. 81, 84 y 87.

7 Cfr. artículo 146.4 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales, donde disponía que “cada uno de los presupuestos que se integren en el presupuesto general se tiene que aprobar sin déficit inicial”.

8 Cfr. artículo 54, regla primera, del texto refundido de la Ley general presupuestaria, aprobado por el Real decreto legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, donde se disponía que los organismos autónomos no pueden tener déficit inicial ni consignar créditos destinados a obligaciones de carácter permanente que pasen el importe de sus obligaciones.

9 Tanto es así que el artículo 49 del Estatuto de autonomía de Cataluña, aprobado por la Ley orgánica 4/1979, de 28 de diciembre, destinado a regular estatutariamente el presupuesto de la Generalitat, ni siquiera menciona el principio de equilibrio presupuestario.

10 A. Martínez García-Moncó, 1996, pp. 36-41.

11 F. Escribano López, 2012, p. 1.

competencias exclusivas, en relación con las cuales se solía entender que entrañaba no solo la libertad de sus órganos de gobierno para fijar el destino y orientación de ese gasto público, en el desarrollo de sus competencias exclusivas, sino, asimismo, su cuantificación y distribución en el marco de sus competencias”, y (iii) hace falta resaltar que “se llegó a mantener, como axioma indiscutible, que, de no ser así, la autonomía política de las Comunidades Autónomas no podía verificarse, era concepto sin encarnadura, idea vacía de contenido”.

Así, el TC ha sostenido: (i) a pesar de la posible “existencia de controles, incluso específicos”, en las haciendas autonómicas, se tienen que considerar una limitación inadecuada a la autonomía financiera autonómica “las intervenciones que el Estado realice con rigurosos controles que no se manifiesten imprescindibles para asegurar la coordinación de la política económica en un determinado sector económico, a nivel nacional” (STC 201/1988, FJ 4); (ii) “con base al principio de coordinación delimitado por la LOFCA cabe, pues, justificar que el Estado acuerde una medida unilateral con fuerza normativa general susceptible de incidir en las competencias autonómicas en materia presupuestaria, siempre que aquella tenga una relación directa con los mencionados objetivos de política económica” (STC 62/2001, FJ 4).

3.3 Corolario

De lo que se acaba de exponer se desprende que en esta primera etapa, que va desde la redacción original de la Constitución de 1978 hasta el establecimiento legal del principio de estabilidad presupuestaria en el 2001:

(i) No se impone por parte del Estado el principio de equilibrio presupuestario a las comunidades autónomas en cada una de sus posibles variantes y, por lo tanto, tampoco se impone el principio de estabilidad presupuestaria.

(ii) Ciertamente, la Generalitat de Cataluña decidió autoimponerse el principio de equilibrio presupuestario mediante la Ley 10/1982, de finanzas públicas de Cataluña, pero fue una decisión ejercida libremente dentro del ámbito de su autonomía financiera.

(iii) Estamos, pues, en una etapa donde la normativa estatal reconoce a las comunidades autónomas un notable grado de autonomía financiera en materia de gasto público, criterio que corrobora la doctrina del TC.

4 Leyes de estabilidad de 2001

4.1 Normativa

La segunda etapa comprende el periodo en que el principio de estabilidad resulta aplicable por meras disposiciones legales. Este periodo empieza con las leyes de estabilidad de 2001 y finaliza con la reforma del artículo 135 de la Constitución en 2011.

Tal como explica Martín Fernández,¹² “el Tratado de Maastricht, de 7 de febrero de 1992, requiere, para entrar en la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria —prevista para el día 1 de enero de 1999—,¹³ el cumplimiento de cuatro criterios de convergencia. Estos figuran en el art. 109.J del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, añadido por el art. G. de aquél”, y se refieren: a) al control de la tasa de inflación; b) al control del déficit público; c) al mantenimiento de las fluctuaciones monetarias, y d) a la reducción de los tipos de interés a largo plazo.

Para facilitar la consecución de estos objetivos y, especialmente, del objetivo citado en la letra b), el 17 de junio de 1997 se acordó, en el Consejo de Ámsterdam, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, por el cual se limita la utilización del déficit público como instrumento de política económica dentro de la Unión Económica y Monetaria.

La necesidad de cumplir esta normativa comunitaria provocó que el Gobierno del Estado español empezara a trabajar en la elaboración de una normativa destinada a conseguir un equilibrio presupuestario que incluyera todo el sector público, lo cual se tradujo en la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria, y en su complementaria Ley orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, por la cual se dictan los

¹² J. Martín Fernández, 1998, p. 71.

¹³ Como, efectivamente, ha sido con respecto al Estado español.

critérios específicos relativos a las comunidades autónomas, y se modificó también el artículo 3.2 de la LOFCA a efectos de fortalecer el control estatal sobre el régimen financiero y presupuestario autonómico.

Hay que apuntar que estas leyes fueron mucho más rígidas que lo que pedía la normativa comunitaria y, al advertirse que su rigidez podía ser contraproducente, se instó la revisión en el 2006,¹⁴ año en que se dictaron 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, de reforma de la Ley orgánica 5/2001.

La Ley 18/2001 fue objeto de refundición por el Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, que aprobó el texto refundido de la Ley de estabilidad presupuestaria, el cual fue modificado por el Real Decreto Ley 8/2011, de 1 de julio, que introdujo como novedad una regla que limita la evolución del gasto no financiero de las administraciones públicas. Esta regla del gasto estuvo en vigor hasta el 1 de mayo de 2012, fecha en que entró en vigor la normativa actual, centrada en la Ley orgánica 2/2012.

4.2 Análisis constitucional

Por nuestra parte, ya en un trabajo precedente (2002) consideramos que las leyes de estabilidad de 2001 imponían unas exigencias a las administraciones autonómicas y locales que, tal como se establecían, excedían las previsiones comunitarias europeas y, además, entendíamos que pugnaban con el principio constitucional que amparaba su autonomía financiera.¹⁵

Lejos de este criterio, el TC sentenció la plena constitucionalidad de la normativa mencionada, y se inició en esta materia una severa interpretación centralista de la Constitución que, como veremos, con el tiempo se irá volviendo cada vez más dura y más difícil de justificar. Así, en la STC 134/2011, de 20 de julio, se afirma que la concepción de la estabilidad presupuestaria en términos de equilibrio o superávit se aviene con las competencias del Estado previstas en el artículo 149.1.13a y 14ª CE (“Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica” y “Hacienda general y Deuda del Estado”), considerando que estas competencias “se ejercen en el marco multilateral de coordinación y cooperación previsto por el legislador orgánico”.

De esta manera, el TC está aludiendo al Consejo de Política Fiscal y Financiera como un justificante de la constitucionalidad de la normativa de estabilidad.

Y es que, como explica Ciaralli¹⁶ con relación a la normativa de estabilidad del año 2001, “esta regulación, aunque imponía límites al gasto estatal y autonómico, se planteaba en un marco colaborativo entre el Estado y las CC.AA., definiendo los límites de política presupuestaria y de gasto, desde una óptica bilateral, en el ámbito del Consejo de Política Fiscal y Financiera”.

A nuestro entender, la intervención del Consejo de Política Fiscal y Financiera no era argumento suficiente para impedir observar una limitación tan grave de la autonomía financiera de las comunidades autónomas, ya que este

14 Tal como explica A. López Díaz, 2018, p. 6, con relación a la Ley 18/2001 y la Ley orgánica 5/2001, “estas leyes implantaron en nuestro ordenamiento interno una formulación de la estabilidad presupuestaria rígida que exigía en cada ejercicio equilibrio o superávit, términos de capacidad de financiación, y de acuerdo con las definiciones contenidas en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales para todas las Administraciones Públicas. Esta interpretación rígida de la estabilidad, más exigente que la formulada a nivel comunitario, que solo considera excesivo un déficit superior al 3%, cerraba la posibilidad de utilizar las políticas de gasto con carácter anticíclico, sino que incluso podía dar lugar a actuaciones procíclicas, lo que llevó a la revisión de las mismas en 2006”.

15 De forma muy resumida, nuestro criterio consistía en el hecho de que, con respecto a la normativa comunitaria, hay que tener en cuenta que no prohíbe el déficit, sino tan solo el déficit excesivo. Consiguientemente, tampoco impone el equilibrio presupuestario en el sector público, y todavía menos el superávit. Simplemente impone unas ratios que limitan el déficit y la deuda públicos mediante su conjugación con el producto interior bruto. Se trata de ratios que, además, se mueven en un considerable marco de flexibilidad. En cambio, las leyes españolas de estabilidad de 2001 imponen una situación de equilibrio o de superávit presupuestario, cosa que excede con creces el compromiso asumido por el Estado español. Por si eso fuera poco, el Estado se reserva el derecho de autoexonerarse del cumplimiento de los principios que él mismo establece, sin que eso le impida exigirlos puntualmente al resto de administraciones públicas. Y, en fin, se advierte que el procedimiento de imputación de responsabilidad a las administraciones autonómicas y locales carece de la más elemental de las garantías procesales, como es la preceptiva audiencia al interesado.

Una vez comprobado que el rígido sistema de estabilidad presupuestaria previsto en las leyes de 2001 no se puede amparar en la normativa comunitaria, hay que destacar que, según nuestra opinión, pugna con la Constitución, dado que, por una parte, minimiza principios constitucionales informadores del sistema económico, y, por otra parte, limita sobradamente el principio de autonomía financiera de los entes territoriales. Y es que el hecho de limitar el recurso al endeudamiento sin dar alternativa para el logro de los recursos suficientes destinados a cubrir los gastos derivados de sus actividades atenta contra el principio de suficiencia financiera.

16 C. A. Ciaralli, 2018, p. 62.

consejo es un órgano (regulado fundamentalmente en el artículo. 3 de la LOFCA) en el cual cada comunidad autónoma depende del criterio que adopte la mayoría de las otras comunidades autónomas. Es más, en el caso concreto de la estabilidad presupuestaria, se establecía por el artículo 6.4 de la Ley orgánica 5/2001 que, si no hubiera acuerdo, se impondría el cómputo del objetivo de la estabilidad presupuestaria derivado del artículo 3.2 de la Ley 18/2001. Y, en fin, el artículo 11 de esta Ley 18/2001 preveía la obligación de cumplir los acuerdos derivados no solo del Consejo de Política Fiscal y Financiera, sino también del Ministerio de Hacienda.

No obstante, el criterio establecido en la STC 134/2011 (de la plena constitucionalidad de la legislación de estabilidad presupuestaria de 2001) se reafirma en resoluciones ulteriores, como la STC 157/2011, la STC 185/2011, la STC 186/2011, la STC 187/2011, la STC 188/2011, la STC 189/2011, la STC 195/2011 y la STC 198/2011.

Por otra parte, dejamos constancia que, siguiendo la misma tesis centralista, la doctrina constitucional mencionada ha considerado que la normativa de estabilidad de 2001, además de no conculcar los principios de autonomía y de suficiencia financiera local, tampoco conculca la tutela financiera que a la Generalitat de Cataluña le corresponde ejercer sobre los entes locales.¹⁷

4.3 Corolario

De lo que se acaba de exponer se desprende que en esta segunda etapa, que va desde las leyes de estabilidad presupuestaria de 2001 hasta la reforma del artículo 135 de la Constitución en el 2011:

(i) El legislador estatal, mediante la Ley 18/2001 y la Ley orgánica 5/2001, establece el principio de equilibrio presupuestario teniendo en cuenta la nueva modalidad del principio de estabilidad presupuestaria.

(ii) Aunque, según nuestra opinión, estas leyes van más allá de lo que exige la normativa comunitaria y no se adecuan al principio de autonomía financiera de las comunidades autónomas, el TC ha sentenciado su plena constitucionalidad y ha destacado que las limitaciones impuestas a las comunidades autónomas por la mencionada legislación de 2001 se ejercen en un marco multilateral de coordinación y cooperación, como es el del Consejo Política Fiscal y Financiera.

(iii) Según nuestra opinión, es cierto que la legislación de estabilidad de 2001 preveía este marco, pero eso no podía impedir apreciar una subestimación del principio de autonomía financiera de las comunidades autónomas a raíz de la sumisión de cada comunidad autónoma a la decisión adoptada, no solo el Consejo de Política Fiscal y Financiera, sino también la Administración estatal.

5 Reforma del artículo 135 CE. La Ley orgánica de estabilidad de 2012

5.1 Normativa

Contextualmente hay que destacar que al final de 2007 ya empezaron a aparecer los primeros síntomas de una crisis económica de calado profundo. A medida que transcurría el tiempo, se puso de manifiesto que afectaba gravemente a las cuentas públicas, con un constante incremento de los intereses en satisfacer por la deuda soberana, y en el seno de la Unión Europea se adoptaron una serie de medidas destinadas a preservar la estabilidad financiera.¹⁸

En este contexto, el 26 de agosto de 2011 se formalizó la proposición de la reforma del artículo 135 CE, un proceso que culminó el 27 de septiembre de 2011, fecha en que la reforma se publicó en el BOE. Su finalidad más relevante es elevar a rango constitucional el principio de estabilidad presupuestaria, que desde 2001 había sido recogido por ley ordinaria y, con respecto a las comunidades autónomas, mediante una ley orgánica. A partir de la reforma, el principio tendrá rango constitucional, y su despliegue legal se encomendará a la legislación orgánica.

La normativa vigente se centra en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (LOEPSF), la cual destaca porque prevé un marco unilateral en la determinación de

¹⁷ Cfr. M. Corchero y L. Sánchez, 2014, p. 412 y sig.

¹⁸ *Vid.*, sobre este contexto, A. López Díaz, 2013, pp. 1-10.

los objetivos presupuestarios y otorga al Estado incisivas facultades de intervención para corregir y sancionar las políticas de las administraciones territoriales que incumplan los mandatos de estabilidad presupuestaria.¹⁹

También hace falta hacer mención del Real Decreto Ley 21/2012, de 21 de julio, de medidas de liquidez de las administraciones públicas y en el ámbito financiero, que tiene por objeto principal, crear el Fondo de Liquidado Autonómico (FLA), con el objetivo de dotar de liquidez para financiar la deuda autonómica a cambio de aceptar una serie de condiciones.

5.2 Análisis constitucional: planteamiento

Como destaca Antonio López,²⁰ partiendo de Escudero Alday,²¹ “la reforma [del art. 135 CE] se tramitó en un tiempo récord de un mes desde la presentación de la propuesta hasta la publicación en el BOE [...], lo que le valió la calificación como reforma exprés”. Esta rapidez se consiguió gracias al hecho de que la reforma se llevó a cabo mediante el procedimiento abreviado previsto en el artículo 167 CE, se aprobó en lectura única en el Congreso y, además, la tramitación se desarrolló por el procedimiento de urgencia. Eso hizo que se presentara un recurso de amparo contra varias resoluciones de la Mesa y del Pleno del Congreso, recurso que fue inadmitido a trámite por el Auto del TC 9/2012, el cual contó con tres votos particulares. Al respecto, solo dejar constancia que un importante sector doctrinal ha criticado negativamente el procedimiento seguido por la reforma constitucional, así como el auto al cual hemos hecho referencia.²²

Una vez el TC se ha mostrado favorable a la constitucionalidad del procedimiento de reforma, tendremos que su desarrollo será constitucional en la medida en que se adecue a la Constitución.

Según lo que hemos apuntado, el nuevo redactado del artículo 135 CE prevé el despliegue normativo del contenido de la reforma mediante una ley orgánica.²³ En cumplimiento de esta previsión se ha dictado la ya citada LOEPSF.

Pasamos acto seguido a examinar los aspectos que, con relación al objeto de este trabajo, consideramos más trascendentales.

5.3 El déficit estructural

El nuevo artículo 135 CE, después de establecer en el apartado 1 que “todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria”, establece en el apartado 2 que “el Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea. Una ley orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, en relación con su producto interior bruto”.

Asimismo, el apartado 5 del precepto constitucional mencionado establece que “una ley orgánica desarrollará los principios a que se refiere este artículo, así como la participación, en los procedimientos respectivos, de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones Públicas en materia de política fiscal y financiera”. Y su letra b) especifica que la ley orgánica de despliegue en todo caso regulará “la metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural”.

Como vemos, el apartado 2 del precepto constitucional hace una remisión a lo que se establezca por la Unión Europea,²⁴ y acto seguido encomienda a una ley orgánica su despliegue.

19 Dejamos apuntado que esta ley ha sido modificada en algunos aspectos por normativa posterior (cfr. leyes orgánicas 4/2012, de 26 de septiembre; 6/2013, de 14 de noviembre; 9/2013, de 20 de diciembre, y 6/2015, de 12 de junio).

20 A. López Díaz, 2013, p. 10.

21 R. Escudero Alday, 2012, p. 86.

22 Cfr., en esta línea, el ya citado A. López Díaz, 2018, pp. 11-12, que lleva causa de las opiniones expresadas por los miembros del Consejo de Redacción de la *Revista Española de Derecho Constitucional* (2011, pp. 159-210). Sobre este particular, vid. también P. García-Escudero Márquez, 2012, p. 165 y sig.; M. J. Ridaura Martínez, 2012, p. 249 y sig.; F. López Aguilar, 2012, p. 199 y sig.; O. Salazar Benítez, 2012, p. 409 y sig.; J. García Roca, 2013, p. 40 y sig.; M. A. Martínez Lago, 2013, p. 131 y sig.; A. Rodríguez Bereijo, 2013, p. 5 y sig., y C. A. Ciaralli, 2018, p. 63 y sig.

23 Concretamente, la previsión mencionada se hace en los apartados segundo y quinto del artículo 135 CE, así como en la disposición adicional única de la reforma constitucional.

24 Cosa por la cual se ha dicho que, en esta materia, el artículo 135 CE convierte el derecho europeo en parámetro de la constitucionalidad (vid. A. Rodríguez Bereijo, 2013, p. 32; M. Carrillo López, 2014, p. 23, y J. A. Sánchez Galiana, 2017, p. 29).

Con respecto a la Unión Europea, Antonio López²⁵ explica que “en el ámbito comunitario la concreción del déficit excesivo se efectuaba originariamente en el protocolo número 12 al Tratado estableciendo un porcentaje máximo sobre el PIB (3%), pero referido al déficit público absoluto de las entidades que componen el sector administraciones públicas, según se definen en el SEC95. Sin embargo, en los documentos comunitarios se fue abriendo camino la idea de déficit estructural, ya que permite una medición más homogénea de los resultados presupuestarios, al depurar la parte del mismo que puede atribuirse a la coyuntura del ciclo económico. Esta tendencia se plasmó finalmente en el Tratado de estabilidad, coordinación y gobernanza, firmado el 2 de marzo de 2012,²⁶ en cuyo art. 3 se señala que la situación presupuestaria de las administraciones públicas de cada Parte Contratante será de equilibrio o de superávit, considerando respetada dicha norma cuando ‘el saldo estructural alcanza el objetivo nacional específico a medio plazo, con un límite interior de déficit estructural del 0,05% del producto interior bruto de mercado’”.

Con respecto a la ley orgánica de despliegue, se ha acusado a la LOEPSF de un doble defecto: ser insuficiente a la hora de regular la metodología y el procedimiento, pero, en cambio, mostrarse demasiado rígida a la hora de fijar el límite de déficit estructural.

En este sentido, recogiendo el criterio manifestado por el Consejo de Estado sobre el anteproyecto de ley, Antonio López²⁷ considera que la LOEPSF se muestra “claramente insuficiente en lo que a la metodología y procedimiento para el cálculo del déficit estructural se refiere, donde se limita a referirse a la metodología empleada en la Unión Europea”. Y es que como mínimo se tendrían que mencionar las normas aplicables y las líneas generales de la metodología.

Ahora bien, curiosamente, la LOEPSF se muestra sumamente rígida con respecto al límite de déficit estructural, ya que en su artículo 11.2 se establece que: “Ninguna Administración Pública podrá incurrir en déficit estructural, definido como déficit ajustado del ciclo, neto de medidas excepcionales y temporales. No obstante, en caso de reformas estructurales con efectos presupuestarios a largo plazo, de acuerdo con la normativa europea, podrá alcanzar en lo conjunto de las Administraciones Públicas un déficit estructural del 0,4 por 100 del producto interior bruto nacional expresado en términos nominales, o el establecido en la normativa europea cuando este fuera inferior”.

Se observa que la LOEPSF establece un límite que es más rígido que el establecido por la normativa comunitaria vigente prevista en el tratado mencionado, ya que, como explica Carrasco Durán,²⁸ “este tratado permite a los Estados, en el inciso b) del mismo artículo 3.1, como principio general, un déficit estructural máximo anual ajustado en función del ciclo de 0,5% del producto interior bruto a precios de mercado, sin condicionantes. La LOEPSF, sin embargo, ha convertido dicha previsión en la de un déficit estructural cero ajustado del ciclo, que solo admite un déficit del 0,4% del producto interior bruto en términos nominales, o el establecido en la normativa europea cuando este fuera inferior, condicionado a que dicho déficit se derive de reformas estructurales a largo plazo (art. 11.2)”.

De acuerdo con Ciaralli,²⁹ aquí surge “una primera incoherencia entre dicho Tratado y la Ley Orgánica 2/2012”. A nuestro entender, eso es cierto, pero también es cierto que el límite establecido por la LOEPSF con respecto al déficit estructural se ajusta al artículo 135 CE, ya que este permite al legislador orgánico fijar unos límites que estén por debajo del previsto en la normativa comunitaria.

Una cuestión diferente es la relativa a si la fijación de este límite establecido la LOEPSF se acomoda al principio de autonomía financiera de las comunidades autónomas. Desde una vertiente dogmática, estimamos que la respuesta es negativa, dado que:

(i) La regulación del límite mencionado por la LOEPSF no obedece al criterio de la mínima intervención del ente central, en la medida que va más allá de lo que impone la normativa europea a la cual se remite el precepto constitucional desplegado por la ley orgánica mencionada.

25 A. López Díaz, 2018, p. 15.

26 Tratado ratificado por el Estado español a raíz de la autorización concedida por la Ley orgánica 3/2012, de 25 de julio.

27 A. López Díaz, 2018, p. 16 y 26.

28 M. Carrasco Durán, 2013, p. 184.

29 C. A. Ciaralli, 2018, p. 68.

(ii) Esta regulación tampoco obedece al criterio de la participación de los entes autónomos en la toma de decisiones que les afecten, en la medida en que la LOEPSF establece un sistema rígido sin prever una participación eficaz de las comunidades autónomas en la fijación del límite.

En este sentido, se advierte un cambio de paradigma entre la legislación de estabilidad de 2001 y la legislación orgánica de estabilidad de 2011, ya que, mientras que aquella reconocía un cierto marco bilateral entre el Estado y las comunidades autónomas, la nueva legislación establece un sistema unilateral en favor del Estado, de tal manera que, como dice Urrutia Libarona,³⁰ “la autonomía financiera de las CC.AA. ha quedado seriamente comprometida si la comparamos con la situación previa. El nuevo marco supone el diseño unilateral del sistema”.

Conviene remarcar que la pugna con el principio de autonomía no surge en el hecho de que el Estado fije un nivel máximo de gasto a las comunidades autónomas, sino en el procedimiento para fijarlo, que ha despreciado su participación en la toma de las decisiones que les afectan, ya que el procedimiento para fijar los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública para el conjunto de las administraciones públicas reside en un acuerdo del Consejo de Ministros que será remitido a las Cortes para su aprobación (cfr. art. 15)³¹ y una vez aprobados, el Ministerio de Hacienda fijará los objetivos para cada comunidad autónoma después de escuchar el Consejo de Política Fiscal y Financiera (cfr. art. 16).

En este sentido, de acuerdo con Ciaralli³² —que en este punto recoge el criterio de Dolores Arias—,³³ se observa que “con los mecanismos previstos en los artículos 15 y 16 de la LOEPSF se plantea un modelo con el cual, en relación con la fijación de los objetivos de Estabilidad Presupuestaria y de Deuda Pública, ‘la competencia está exclusivamente atribuida al Estado, que a través de un acuerdo del Consejo de Ministros aprueba los porcentajes de déficit y deuda correspondiente a las Administraciones Públicas, incluida la autonómica, por lo que aquí interesa, sin que esta última pueda intervenir en la decisión ni unilateralmente ni a través del Consejo de Política Fiscal y Financiera, que se limita a informar y por lo tanto a ser oído’”. Y es que, según lo que advierte Carrasco Durán,³⁴ “la intervención de las Comunidades Autónomas en la fijación de sus objetivos de déficit y deuda queda reducida a su participación en los informes del Consejo de Política Fiscal y Financiera, e, incluso, no se recoge ninguna participación de aquéllas en la determinación de la tasa de referencia que determina la regla de gasto”.³⁵

Aunque, según nuestra opinión, estos argumentos son suficientes para considerar que esta normativa pugna abiertamente con el principio de autonomía financiera de las comunidades autónomas³⁶, se tiene que reconocer que, desde una vertiente positiva, la conclusión tiene que ser diferente, ya que ya la STC 215/2014, de 18 de diciembre, que contiene la primera decisión del TC sobre la LOEPSF, desestimó todos los motivos de inconstitucionalidad presentados por el reclamante (el Gobierno de Canarias), uno de los cuales era la

30 I. Urrutia Libarona, 2015, p. 315.

31 Hay que apuntar que la defectuosa redacción del precepto provoca que haya dudas sobre el régimen de impugnación. Según lo que explica F. Santaolalla López, 2018, p. 6, en la doctrina del TS “el acuerdo del Consejo de Ministros sufriría una suerte de elevación de rango al ser aprobado por las Cortes Generales, lo que le dotaría de una naturaleza igual o parecida a la Ley de presupuestos generales del Estado, que, en cuanto tal, resulta inmune al control de la jurisdicción ordinaria. De este modo su eventual control estaría reservado al Tribunal Constitucional”.

32 C. A. Ciaralli, 2018, p. 70.

33 M.^a D. Arias Abellán, 2013, p. 151.

34 M. Carrasco Durán, 2013, p. 189.

35 En efecto, según el artículo 12 de la LOEPSF, esta tasa de referencia determinante de la regla de gasto la calculará el Ministerio de Economía y Competitividad.

36 Y es que el análisis comparativo que hace M.M. Darnaculleta Gardella, 2014, p. 174 y sig. entre los modelos seguidos por el Estado español y la República alemana, pone en evidencia que el modelo de limitación de la deuda pública autonómica implantada en la normativa del Estado español se ha utilizado para el objetivo meramente político consistente en la recentralización de las competencias autonómicas, porque desde un punto de vista estrictamente económico, el objetivo de control de la deuda pública se hubiera podido conseguir por otras vías que no minusvalorasen el principio de autonomía financiera autonómica, tal como se ha hecho en Alemania. Concretamente, la citada autora finaliza sus conclusiones diciendo: “no parece que haya ninguna razón jurídica que explique la diferente posición del StabRat en relación con el control del déficit y la deuda de la Federación y los Länder, en comparación con el papel del CPFF en el control de la Administración del Estado español y de las comunidades autónomas. Más bien parece que son razones vinculadas a la coyuntura política actual las que explican el marcado protagonismo que atribuye la LOEPSF al Ministerio de Hacienda en la articulación del control presupuestario y de la deuda pública de todos los niveles de administración territorial. Este modelo impide que el control de los presupuestos del Estado se lleve a cabo con garantías de objetividad y dificulta la participación de las comunidades autónomas en algunas decisiones básicas para el mantenimiento de su autonomía financiera. Como ya se ha dicho, una decisión de este tipo es, en todo caso, ejemplificativa del marcado carácter recentralizador de la legislación estatal española encaminada a controlar la deuda pública”.

determinación unilateral por parte del Estado de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública para cada una de las comunidades autónomas.

En suma, con respecto al concepto de déficit estructural que prevé el artículo 135.2 CE como criterio integrante del principio de estabilidad presupuestaria, hay que concluir que:

(i) La LOEPSF establece un límite más estricto que el impuesto por la normativa comunitaria a la cual se remite la CE y, además, el límite es fijado sin una participación eficaz de las comunidades autónomas, de manera que se aleja de los criterios rectores de la autonomía financiera consistentes en la mínima intervención del ente central y en la participación efectiva de los entes autónomos en la toma de decisiones que les afecten.

(ii) La cuestión de fondo estriba en el hecho de que el sistema de la LOEPSF para el establecimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública para cada una de las comunidades autónomas es unilateral, ya que las comunidades autónomas no intervienen a título individual. De hecho, tan solo intervienen mediante el informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera, que no es vinculante y, por lo tanto, es el Estado quien toma la decisión resolutoria de forma discrecional.

(iii) En este marco, entendemos que este sistema unilateral diseñado por la LOEPSF pugna abiertamente con el principio de autonomía financiera de las comunidades autónomas, pero se tiene que reconocer que el TC tiene una visión muy distinta, puesto que, adoptando un criterio según nuestra opinión extremadamente centralista, lo ha considerado adecuado a la Constitución.

5.4 Equilibrio presupuestario de las entidades locales

El segundo inciso del segundo párrafo del artículo 135.2 CE establece que “las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario”.

Con carácter previo, hay que decir que la doctrina³⁷ ha puesto en evidencia que “en una interpretación literal podría entender que no solo se prohíbe el déficit, sino también el superávit presupuestario”. Pero como esta interpretación literal pugna con la interpretación espiritualista de la norma, según la cual lo que se pretende prohibir son las situaciones de déficit, hay que interpretar que lo que se quiere decir es que las entidades locales tienen que presentar equilibrio o superávit presupuestario, tal como establece el artículo 11.4 de la LOEPSF.

Llegados a este punto, tenemos que del artículo 3.2 de la LOEPSF se deduce que la situación de equilibrio o superávit tiene que ser estructural, no nominal. Y si bien hay que reconocer que resulta difícil concretar el mecanismo legal para la individualización de los objetivos de estabilidad para cada una de las entidades locales, sí que resulta pacífico advertir que, según lo que se en el artículo 15 de la LOEPSF, estos objetivos serán fijados por el Gobierno, con el informe previo de la Comisión Nacional de Administración Local y la aprobación ulterior de las Cortes Generales.³⁸

Pues bien, en este sentido hay que destacar, por una parte, que el informe previo de la Comisión Nacional de Administración Local no es vinculante, por lo cual será el Estado quien acabará tomando la decisión de forma discrecional, y, por otra parte, que no se da ningún margen a las comunidades autónomas para que puedan influir sobre la decisión estatal que se tome sobre sus entidades locales.

Centrándonos en este segundo aspecto, resulta relevante que en la LOEPSF ni siquiera se intenta tener en cuenta el factor autonómico, cosa que sería muy sencilla partiendo del producto interior bruto (en adelante, PIB), concepto, este, basilar en el tema que nos ocupa, ya que, de conformidad con el artículo 15 de la LOEPSF, los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública estarán expresados “en términos porcentuales del producto interior bruto nacional nominal”.

Tiene razón Antonio López³⁹ cuando dice que resulta muy difícil, si no imposible, conocer el PIB de cada entidad local. Ahora bien, sí que se conoce el PIB de cada comunidad autónoma. Teniendo en cuenta

37 Cfr. A. López Díaz, 2013, p. 18, partiendo de A. Martí del Moral, 2012, p. 284.

38 De acuerdo con este artículo 15, los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de los entes locales también parten de la regla del gasto previsto en el artículo 12, y hay que recalcar que, según argumenta F. Aragón Sánchez, 2012, p. 6, “la generalización de la aplicación de la regla del gasto para todos los municipios españoles supone una obligación formal considerable y altera la autonomía presupuestaria que hasta ahora habían tenido nuestros municipios”.

39 A. López Díaz, 2013, p. 19.

este marco, una opción que según nuestra opinión sería perfectamente factible consiste simplemente en que los citados objetivos, relativos a los entes locales, fueran fijados por el Estado con relación a cada comunidad autónoma según su PIB, y que fuera la comunidad autónoma la que, de conformidad con las bases establecidas por la legislación estatal, dictara la normativa de despliegue donde se fijaran el criterios destinados a individualizar los objetivos para cada uno de sus entes locales.

La realidad, sin embargo, es que nada de eso ni algo que se parezca se prevé en la normativa vigente. Sino al contrario, la LOEPSF vuelve a hacer gala de un centralismo exacerbado, según nuestra opinión. Lo más curioso es que todo indica que la doctrina constitucional bendice esta subestimación de las competencias que se tendrían que reconocer a las comunidades autónomas con respecto a sus entidades locales. En efecto, aunque en la materia ahora examinada la Constitución⁴⁰ establece que solo se reserva al Estado la competencia sobre los aspectos básicos y/o coordinadores de la planificación general de la actividad económica y del régimen jurídico de las administraciones públicas, así como la competencia de la Hacienda que sea general y de la deuda pública del Estado,⁴¹ el TC ha entendido que la práctica totalidad de las haciendas locales son una materia reservada en exclusiva al Estado.⁴²

Hay que concluir, pues, que:

(i) Según la interpretación que a nuestro entender hay que hacer de la Constitución, habría que reconocer a las comunidades autónomas que estatutariamente han asumido la competencia para regular el régimen jurídico de las entidades locales la facultad para concretar los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública de sus entidades locales, dentro de las bases fijadas por el legislador estatal.

(ii) Ahora bien, nada de eso sucede con la normativa derivada de la LOEPSF, la cual atribuye en exclusiva esta competencia al Estado, sin dejar ninguna participación efectiva a las comunidades autónomas, criterio hipercentralista que encuentra suficiente apoyo en la doctrina del TC sobre las haciendas locales.

5.5 Principio de reserva de ley en materia de endeudamiento y crédito

El texto original de la norma recogida en el apartado 1 del artículo 135 CE⁴³ ha pasado al actual apartado 3, párrafo primero, con un nuevo redactado,⁴⁴ y tiene por objeto dejar en claro que el principio de reserva de ley en materia de endeudamiento también se aplica a las comunidades autónomas.

Dado que, cuando se trate de endeudamiento autonómico, la competencia para dictar la ley que autoriza y fija los límites del endeudamiento es del Parlamento autonómico, se podría pensar que se satisface plenamente el principio de autonomía financiera de las comunidades autónomas. No obstante, cómo indica Antonio López,⁴⁵ hace falta tener en cuenta que para que se pueda dictar esta ley autonómica “será necesario que el ente en cuestión tenga abierta la posibilidad de acudir al endeudamiento con arreglo a la normativa de estabilidad presupuestaria”.

Algo similar sucede cuando se trata de las entidades locales, con la singularidad de que, como estas no tienen capacidad legislativa, la autorización para acudir al crédito se encuentra en la legislación estatal de haciendas locales,⁴⁶ que está donde se establecen los criterios legitimadores para poder hacer uso de la autorización legal, y se destaca que, en determinados supuestos, se requiere también la autorización singular del ente tutelante, ya el Estado o ya la comunidad autónoma, y que, en todo caso, tienen que respetar la normativa de estabilidad presupuestaria.

De lo que se acaba de exponer se desprende que:

40 Cfr. apartados 13, 14 y 18 del artículo 149.1 CE.

41 Vid., sobre este particular, la temprana pero rigurosa exégesis constitucional hecha por J. J. Ferreiro Lapatz, 1989, p. 11 y sig.

42 Cfr. FJ 139 en 142 de la STC 31/2010, de 28 de junio, sobre la reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña de 2006.

43 El redactado original del artículo 135.1 CE establecía: “El Gobierno habrá de estar autorizado por ley para emitir Deuda Pública o contraer créditos”.

44 El actual redactado del artículo 135.3, párrafo primero, CE, establece: “El Estado y las Comunidades Autónomas habrán de estar autorizados por ley para emitir deuda pública o contraer crédito”.

45 A. López Díaz, 2013, p. 23.

46 Cfr. artículos 48 y sig. del texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales.

(i) Cuando se trata de endeudamiento autonómico, el Parlamento de la comunidad autónoma solo podrá dictar la ley de autorización si se han cumplido los criterios de la normativa de estabilidad presupuestaria.

(ii) Cuando se trata de endeudamiento local, la ley de autorización es la de haciendas locales, y se tiene que respetar la normativa de estabilidad presupuestaria.

(iii) Si tenemos en cuenta que tanto la normativa de estabilidad presupuestaria como la de haciendas locales las dicta el Estado y no dejan maniobra las comunidades autónomas puedan fijar criterios propios, resulta que la normativa vigente pugna con el principio que ampara su autonomía.

5.6 Presunción de crédito y prioridad del pago del gasto público

El texto original de la norma recogida en el apartado 2 del artículo 135 CE⁴⁷ ha pasado en el actual apartado 3, párrafo segundo, con un nuevo redactado,⁴⁸ y tiene por objeto reforzar las obligaciones derivadas de la deuda pública.

El nuevo redactado reitera la antigua presunción *iuris te de iure*, consistente en el hecho de que los créditos presupuestarios para hacer frente al pago —tanto de los intereses como del capital— de la deuda pública se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos del presupuesto. Y también reitera el antiguo mandato consistente en el hecho de que tales créditos no podrán ser objeto de enmienda o modificación mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión.

Desde un punto de vista subjetivo, el nuevo redactado especifica que la norma constitucional se aplica al conjunto de las administraciones públicas y, por lo tanto, además de aplicarse al Estado, se aplica a las comunidades autónomas y a los entes locales.

Desde un punto de vista objetivo, presenta como novedad el añadido de un segundo mandato al establecer que el pago de los créditos mencionados disfrutará de prioridad absoluta, cosa que convierte a los prestadores de las administraciones públicas en una especie de acreedores privilegiados, de manera que se tienen que considerar modificados los preceptos que establecen otro orden de prioridades, como es el caso del artículo 187 del texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales o de los artículos 84 y 90 a 92 de la Ley concursal.⁴⁹

Lo más grave de todo es que, tal como ya tuvimos ocasión de exponer en otro trabajo (2012), la reforma constitucional supone una alteración de los principios constitucionales sobre el gasto público recogidos esencialmente, en su vertiente material, por el artículo 312 CE, según el cual “el gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía”.

Esta justicia del gasto público que la Constitución pretende imponer a través de los principios de equidad, eficiencia y economía se ve disminuida por el nuevo redactado del artículo 135 CE, en la medida que cualquier gasto, por más equitativo, eficiente y económico que sea, se tendrá que posponer al pago previo de la deuda pública.

Y así resulta que, con el nuevo precepto constitucional, se tiene que entender más “justo” que el Estado pague íntegra y puntualmente a los inversores en deuda pública, aunque sea a costa de suspender tanto el abono de los salarios a sus propios trabajadores y funcionarios como las facturas de sus propios contratistas para bienes y servicios, por más que los créditos que estos tengan ante la Hacienda pública sean anteriores a los créditos de los inversores citados. Es más, desde un punto de vista social, la reforma ya no tan solo comporta un cambio de principios jurídicos, sino incluso de valores morales, que determina una relajación del interés público general a favor de los intereses especulativos de unos cuantos.⁵⁰

47 El redactado original del artículo 135.2 CE establecía: “Los créditos para satisfacer el pago de intereses y capital de la Deuda Pública del Estado se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de los presupuestos y no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión”.

48 El actual redactado del artículo 135.3, párrafo segundo, CE, establece: “Los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos y su pago gozará de prioridad absoluta. Estos créditos no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión”.

49 *Vid.* A. López Díaz, 2013, p. 25, partiendo de De la Hucha Celador, 2005, p. 45, y de J. García-Andrade Gómez, 2012, p. 316.

50 En esta línea, partiendo de doctrina precedente, M. A. Martínez Lago, 2018, p. 13, explica que “esta prelación a los adquirentes de deuda pública puede plantear conflictos inevitables con la cobertura de las necesidades del Estado social en caso de insuficiencia y, por supuesto, con los principios de justicia financiera”.

En este marco, se observa que la previsión constitucional de la prioridad absoluta de la deuda pública viene a suponer también una limitación al principio constitucional de autonomía financiera de las comunidades autónomas, ya que acondiciona en gran manera los planes de disposiciones de fondo que puedan elaborar. Por más que una comunidad autónoma quiera priorizar un tipo de gasto, como podría ser el social o el laboral, primero tendrá que hacer frente al gasto crediticio.

5.7 La fijación de un límite máximo de deuda pública y su distribución entre las diferentes administraciones

El apartado 3 del reformado artículo 135 CE prevé una nueva norma, consistente en el hecho que “el volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones Públicas en relación con el producto interior bruto del Estado no podrá superar el valor de referencia establecido en el Tratado Fundacional de la Unión Europea”.

El primer inciso del apartado 5.a) del mismo artículo constitucional establece que una ley orgánica regulará, en todo caso, “la distribución de los límites de déficit y de deuda públicos entre las distintas Administraciones Públicas”.

Como explica López Díaz,⁵¹ aunque la norma del apartado 3 sea nueva en la Constitución, lo cierto es que su contenido ya resultaba aplicable por imposición del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en que en su Protocolo nº 12 se prevé un límite (el 60 por 100) de la deuda pública sobre el PIB. De tal manera, pues, que simplemente se da un reforzamiento de rango (pasa de norma contenida en un tratado internacional a norma contenida, además, en la Constitución), lo cual abre nuevas vías de reacción ante su eventual incumplimiento, al permitirse la utilización de los mecanismos para el control de la constitucionalidad.

Por otra parte, el mismo autor explica que “la CE no ha establecido una distribución de la deuda máxima entre los diversos subsectores, sino que dicho reparto se ha efectuado a través de la Ley Orgánica 2/2012, dictada en desarrollo de este artículo 135, y que ha fijado los siguientes topes: Estado 44%; CCAA 13%; EELL 3%”.⁵²

Según nuestra opinión, salta a la vista que con este reparto del límite máximo de deuda pública por parte del legislador orgánico estatal se cumple el castizo aforismo de que “quien parte y reparte se lleva la mejor parte”. Se da, sin embargo, la circunstancia que, como pone de relieve Francisco Escribano,⁵³ las comunidades autónomas asumen el grueso de unas competencias sumamente costosas como son las de educación, sanidad y asistencia social, de manera que si a la fijación de este límite de déficit a las comunidades autónomas se añade la escasez de los ingresos autonómicos, se llega a la conclusión que queda “indefectiblemente desnuda la tan proclamada autonomía en materia de gasto, es decir, la autonomía política”.

De acuerdo con lo que se ha expuesto, estimamos que, ciertamente, la LOEPSF se ajusta al mandato literal del artículo 135 CE cuando adjudica a las comunidades autónomas una parte muy escasa del límite máximo de la deuda pública, pero no pondera su interpretación conjunta con el principio constitucional de autonomía financiera de las comunidades autónomas, ya que siendo estas las que soportan el grueso del gasto propio del Estado social que se proclama en el artículo 1 de la Constitución, consideramos que resultaría forzoso interpretar que el Estado priorizara la procuración de recursos suficientes para su cobertura. Y mientras no se reformara el sistema financiero autonómico, favoreciendo la obtención de ingresos tributarios propios o aumentando las transferencias del Estado, la única opción que quedaría es la de permitir un mayor nivel de endeudamiento autonómico, aunque eso fuera a costa de rebajar el nivel de endeudamiento predicable de la Administración estatal.

5.8 La posibilidad de superar el límite de déficit o de volumen de deuda en circunstancias excepcionales

El apartado 4 del artículo 135 CE prevé una nueva norma constitucional consistente en el hecho que “los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública solo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado

51 A. López Díaz, 2013, p. 22.

52 Cfr. artículo 13.1, párrafo segundo, de la LOEPSF. En la disposición transitoria primera de esta Ley orgánica se prevé el periodo transitorio.

53 F. Escribano López, 2012, p. 2.

y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciada por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados”.

El segundo inciso del apartado 5.a) del mismo artículo constitucional establece, con respecto a los límites de déficit y de deuda pública, que una ley orgánica regulará, en todo caso, “los supuestos excepcionales de superación de los mismos y la forma y plazo de corrección de las desvinculaciones que sobre uno y otro pudieran producirse”.

Esta norma constitucional se ha desarrollado en el artículo 11.3 de la LOEPSF. Una de las cuestiones que ha llamado la atención de la doctrina es que, según lo que explica Antonio López,⁵⁴ “no se atribuye ningún papel a las CCAA, ni individualmente consideradas, ni a través del órgano donde participan, para otras consideraciones como es el Consejo de Política Fiscal y Financiera. Hasta el extremo de que aún cuando la catástrofe natural o la situación de emergencia aparezca muy localizada territorialmente, afectando solo a una o algunas CCAA, también la decisión corresponde en el Congreso de los Diputados, sin ningún trámite especial donde se pudiera tener en cuenta el parecer de las Comunidades afectadas, sin perjuicio de que las Asambleas legislativas de estas puedan instar el pronunciamiento del Congreso”. En la misma línea, el autor mencionado explica que el Consejo de Estado puso de manifiesto la ausencia de intervención de las comunidades autónomas, incluso a través del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Según nuestra opinión, también aquí la LOEPSF se ha mostrado poco respetuosa con la autonomía político-financiera de las comunidades autónomas, ya que si bien es cierto que el artículo 135.4 CE se remite a la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados, no es menos cierto que no impide la participación autonómica. Sino al contrario, según nuestro criterio, esta tendría que ser considerada preceptiva (e incluso determinante) si la circunstancia excepcional prevista por el precepto constitucional mencionado se focalizara en el territorio de alguna o algunas comunidades autónomas en concreto, lo que determinaría que fueran entes públicos singularmente afectados.

De esta manera, hay que concluir que:

(i) Aunque el artículo 135.4 CE prevé que la posibilidad de superar el límite de déficit en circunstancias excepcionales sea apreciada por el Congreso de los Diputados, el principio de autonomía financiera impulsa a interpretar que las comunidades autónomas afectadas por tales circunstancias excepcionales tengan una participación determinante a la hora de fijar estos límites.

(ii) Ahora bien, lo cierto es que la LOEPSF no prevé en este sentido ningún tipo de participación de las comunidades autónomas, ni siquiera a través del Consejo de Política Fiscal y Autonómica, criterio que, si bien a nivel doctrinal consideramos que pugna con el principio de autonomía financiera de las comunidades autónomas, a nivel positivo, estimamos que es apoyado por la doctrina constitucional.

5.9 La responsabilidad de las administraciones públicas en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria. Las medidas previstas para el incumplimiento

a) Planteamiento

El apartado 5.c) del artículo 135 CE establece que la ley orgánica de despliegue tendrá, en todo caso, que regular “la responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria”.

El desarrollo del precepto mencionado la LOEPSF se ha llevado a cabo mediante la regulación del principio de responsabilidad (cfr. artículo 9 y disposición adicional segunda), así como el establecimiento de una serie de medidas destinadas a reconducir o reprimir los eventuales actos de incumplimiento por las administraciones públicas.

Se trata de una serie de medidas piramidales que aumentan en gravedad a medida que se considere que aumenta el peligro de incumplimiento de los objetivos de estabilidad. Pasamos a examinarlas.

⁵⁴ A. López Díaz, 2013, p. 21.

b) Medidas preventivas

En primer lugar, se establecen las medidas preventivas. Una de ellas es de signo prohibitivo, y la otra es de signo amenazador.

La de signo prohibitivo se regula en el artículo 18 de la LOEPSF, donde se establece que si el volumen de deuda pública se sitúa por encima del 95 por 100 de los límites establecidos en el artículo 13.1 para cada una de las administraciones públicas, “las únicas operaciones de endeudamiento permitidas a la Administración pública correspondiente serán las de tesorería”. De esta manera, pues, se veta la posibilidad de utilizar la deuda pública a medio o largo plazo como fuente de financiación.

La medida preventiva de signo amenazador se regula en el artículo 19 de la LOEPSF, donde se establece que en caso de que el Gobierno del Estado aprecie un riesgo de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, de la deuda pública o de la regla de gasto, “se formulará una advertencia motivada a la Administración responsable previa audiencia de la misma”. Esta advertencia se hará pública para el conocimiento general y se dará cuenta al Consejo de Política Fiscal y Financiera —si se trata de una comunidad autónoma— o a la Comisión Nacional de Administración Local—si se trata de una corporación local. Si la administración advertida no adopta las medidas necesarias para evitar el riesgo o si, a juicio del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, las medidas adoptadas no son suficientes, se aplicarán las medidas correctivas del incumplimiento.

Llama la atención que quien aprecia el riesgo de incumplimiento es exclusivamente el Gobierno del Estado, en un marco que, como sostiene Ciaralli,⁵⁵ “parece excesivamente discrecional”. Y es que, aparte de que el legislador no da parámetros para concretar qué se considera a este efecto riesgo de incumplimiento, resulta que el órgano de coordinación (el Consejo de Política Fiscal y Financiera o la Comisión Nacional de Administración Local) solo tiene la función de ser sujeto pasivo de la información que recibe del Gobierno. Como explica Dolores Arias,⁵⁶ a este órgano “solo se le informa de la advertencia y de las técnicas concretas que pueden dar lugar a la apreciación de la insuficiencia”. Asimismo, con respecto a la administración autonómica o local afectada, solo tiene la posibilidad de adoptar las medidas que se le sugieran por parte del Estado, ya que en caso contrario el Ministerio de Hacienda le podrá imponer las medidas correctivas que acto seguido comentaremos.

c) Medidas correctivas

Las medidas correctivas ya no tienen un signo prohibitivo o amenazador ante el riesgo de incumplimiento, sino ejecutivo, para redirigir las finanzas públicas de una administración.

Así, el artículo 20 de la LOEPSF prevé “medidas automáticas de corrección” consistentes en el hecho que cuando el Gobierno compruebe el incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, de la deuda pública o de la regla del gasto, hará falta la autorización (que será del Estado cuando el ente incumplidor sea una comunidad autónoma) para la concertación de cualquier operación de crédito, salvo las que sean a corto plazo sin financiación exterior. También hará falta autorización estatal (informe favorable del Ministerio de Hacienda) para la concesión de subvenciones o la suscripción de convenios por parte de la Administración central con comunidades autónomas incumplidoras. Como explica Ciaralli,⁵⁷ llama la atención una disposición como esta, porque: “La Ley⁵⁸ establece que estas medidas automáticas de corrección pueden aplicarse no solo en caso de comprobación del incumplimiento por parte de la Comunidad Autónoma afectada, sino también en las situaciones de ‘riesgo’ de incumplimiento. Queda claro que, aquí, tiene lugar otra evidente injerencia de las autoridades centrales en la disciplina presupuestaria autonómica, en cuanto el simple riesgo ya es suficiente para adoptar medidas de corrección automáticas, establecidas por el Estado”.

En el mismo artículo 20 también se prevén como medidas automáticas las relativas al pago de proveedores, las cuales pueden llegar a la retención de los recursos autonómicos por parte del Estado, de manera que se

55 C. A. Ciaralli, 2018, p. 71.

56 M.^a D. Arias Abellán, 2013, p. 159.

57 C. A. Ciaralli, 2018, p. 72.

58 Cfr. apartado 4 del artículo 20 de la LOEPSF.

priva a las comunidades autónomas de su facultad de ordenar los planes de disposición de fondo mediante una medida también adoptada de forma unilateral el Estado.

A las medidas correctivas automáticas previstas por el artículo 20 de la LOEPSF se añaden las medidas correctivas relativas a la imposición de aprobar por las administraciones consideradas incumplidoras un “plan económico-financiero” y un “plan de reequilibrio” en los términos establecidos por los artículos 21 a 24 de la LOEPSF. En este punto, hay que hacer dos observaciones.

Por una parte, el legislador orgánico, en el artículo 23.3, baja el tono de la unilateralidad del Estado cuando atribuye al Consejo de Política Fiscal y Financiera una función de cierta relevancia, dado que lo considera el órgano que tiene que comprobar la idoneidad de los planes. En el supuesto de que estime que son insuficientes, se aplicarán las medidas coercitivas del artículo 25.

Pero, por otra parte, el legislador orgánico, en el artículo 24.4, incide otra vez en la severa unilateralidad del Estado cuando se trata del seguimiento de los planes. Sobre este particular, Francisco Escribano⁵⁹ dice: “Una manifestación de la función tuteladora de competencia estatal respecto de todo el sector público se pone de relieve de modo paladino en los informes trimestrales, que son competencia del MHAP, de seguimiento de la aplicación de las medidas contenidas en los dos planes a que acabamos de referirnos; el art. 24.3 prevé los efectos de verificarse una desviación de la aplicación de las medidas en él contenidas: el Ministro de HAP requerirá a la Administración responsable para que justifique dicha desviación, aplique las medidas o, en su caso, incluya nuevas medidas que garanticen el cumplimiento del objetivo de estabilidad; si esta primera medida no surtiere efecto, se prevé que el trimestre siguiente a aquél en que se ha realizado el requerimiento, si se verificase que persiste el incumplimiento del objetivo de estabilidad, se aplicarán las medidas coercitivas del art. 25”.

d) Medidas coercitivas

Entrando ya en las medidas coercitivas, se observa que hay dos tipos: (i) las medidas coercitivas de primer grado, que son las previstas en el artículo 25 de la LOEPSF, y (ii) las de segundo grado, que son las previstas en el artículo 26, dentro del título de medidas de cumplimiento forzoso.

Con respecto a las medidas coercitivas que hemos llamado “de primer grado”, reguladas en el artículo 25 de la LOEPSF, tenemos que son dos: una de regulada en el apartado 1.a) y complementada en el apartado 2, y otra de regulada en el apartado 1.b). Pasamos a verlas por separado.

En el apartado 1.a) se establece la obligación que la administración afectada apruebe la no disponibilidad de créditos y efectúe la retención de créditos correspondiente que garantice el cumplimiento del objetivo establecido. Sobre esta segunda obligación, se hacen dos especificaciones. En el último inciso del precepto se dice que “cuando resulte necesario para dar cumplimiento a los compromisos de consolidación fiscal con la Unión Europea, las competencias normativas que se atribuyan a las Comunidades Autónomas en relación con los tributos cedidos pasarán a ser ejercidas por el Estado”. Como explica Dolores Arias,⁶⁰ se puede hablar de la sustitución “de la voluntad de la Comunidad autónoma expresada por el órgano que ejecuta el presupuesto respecto a esta ejecución en los términos aprobados en la Ley de presupuestos, pero no solo esto, sino que también las competencias normativas correspondientes a los Parlamentos autonómicos pasan en ejercerse por el órgano legislativo estatal cuando sea necesario dar cumplimiento a los compromisos con la Unión Europea en esta materia sin especificar mínimamente ese presupuesto, que es amplio y que puede llevar a la aplicación de criterios de oportunidad y no de estricta legalidad”.

Así mismo, con referencia a estas medidas del apartado 1.a), en el apartado 2 del artículo 25 se dice que, en caso de que no se adopten las medidas adecuadas, o de que las medidas adoptadas sean insuficientes, “el Gobierno podrá acordar el envío de una comisión de expertos para valorar la situación económico-presupuestaria de la administración afectada [...]. La comisión deberá presentar una propuesta de medidas y sus conclusiones se harán públicas en una semana. Las medidas propuestas serán de obligado cumplimiento

59 F. Escribano López, 2012, p. 6.

60 M.ª D. Arias Abellán, 2013, p. 163.

para la administración incumplidora”. Esta “comisión de expertos” no deja de ser un conjunto de comisionados nombrados por el Estado que actúan a modo de lo que coloquialmente se ha llamado “hombres de negro”.

Como expone Ciaralli⁶¹ partiendo de Medina Guerrero,⁶² “dicha disposición plantea muchas dudas de compatibilidad con los principios constitucionales de autonomía financiera autonómica y la garantía del marco de distribución competencial: de hecho, como se ha indicado, ‘parece evidente que, en substancia, se afecta en manera enorme la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, en particular por el hecho de que resulta más que dudoso que se considere compatible con la autonomía esa atribución prácticamente en blanco a un órgano que parece incardinarse en la estructura jerárquica de la Administración del Estado’”. De aquí que Francisco Escribano⁶³ concluya que la posibilidad de enviar tal comisión supone “una nueva manifestación de esa evidente función tuteladora que desnaturaliza la idea de autonomía financiera”.

En el apartado 1.b) se establece la facultad del Ministerio de Hacienda de exigir la constitución de un “depósito” que, si se persiste en el incumplimiento, al cabo de seis meses se convertirá en una “multa coercitiva”. Hay que destacar que el artículo 103 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, regula a escala general la multa coercitiva como un medio de ejecución forzosa susceptible de ser utilizado por la Administración en los casos en que así lo autorice el legislador; en cambio, de la literalidad del artículo 25.1.a) de la LOEPSF se desprende que lo prevé no como una posibilidad que pueda utilizar la Administración, sino como una imposición legal a modo de consecuencia automática derivada del incumplimiento.

Con respecto a las medidas coercitivas que hemos llamado “de segundo grado”, reguladas por el artículo 26 de la LOEPSF dentro del título de medidas de cumplimiento forzoso, hay que decir que son las más graves para la autonomía financiera de las comunidades autónomas, hasta el punto que implican la aplicación del artículo 155 CE.

Su presupuesto de hecho consiste en el incumplimiento por parte de la comunidad autónoma de cualquiera de las medidas correctivas previstas en el artículo 25; es decir, no adoptar el acuerdo de no disponibilidad de créditos [apartado 1.a)], no constituirse el depósito obligatorio en el Banco de España [apartado 1.b)] o no cumplir las medidas propuestas por la comisión de expertos [apartado 2].

La consecuencia jurídica es la aplicación del artículo 155 CE. Es decir, requerimiento hecho por el Gobierno estatal al presidente de la comunidad autónoma para que cumpla en el plazo que se le indique, y, en caso de que no se atienda el requerimiento, el Gobierno, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, adoptará las medidas necesarias para obligar la comunidad autónoma a su ejecución forzosa, de manera que el Gobierno puede dar instrucciones a todas las autoras autonómicas.

Claro está, pues, que el artículo 26.1 de la LOEPSF, al amparo del artículo 155 CE, permite la intervención de la comunidad autónoma por parte del Estado, lo cual puede dar lugar al hecho que el Gobierno estatal dicte instrucciones a las autoridades de las comunidades autónomas.⁶⁴ Más dudoso es que permita la disolución de los órganos de gobierno autonómicos o de la asamblea. Nosotros creemos que la activación del artículo 135 CE con motivo del artículo 26 de la LOEPSF no puede dar lugar a esta medida, ya que esta ley orgánica solo la prevé con respecto a las corporaciones locales, no para las comunidades autónomas.⁶⁵

De lo que se acaba de exponer se desprende que las medidas preventivas, correctivas y coercitivas previstas la LOEPSF suponen el reforzamiento de la unilateralidad que impregna el nuevo sistema de estabilidad en detrimento del principio de autonomía financiera, ya que:

61 C. A. Ciaralli, 2018, p. 73.

62 M. Medina Guerrero, 2013, p. 142.

63 F. Escribano López, 2012, p. 6.

64 Así, F. Escribano López, 2012, p. 7, deja claro que si el Gobierno da instrucciones a las autoridades de la comunidad autónoma, “supondría una intervención (administrativa) de la Comunidad Autónoma”.

65 Es más, haría falta plantearse hasta qué punto el artículo 135 CE, aunque se active por motivos diferentes de la LOEPSF, puede dar lugar a la suspensión de los órganos de gobierno autonómicos. Aunque eso ha sucedido en el caso de Cataluña, hay que tener en cuenta que un sector importante de la doctrina defiende una interpretación sólida en sentido contrario. *Vid.*, sobre esta temática, E. García de Enterría, 1985, p. 342; E. Alberti Rovira, 1985, p. 474, y E. González Hernández, 2008, p. 180.

(i) Después de otorgarse una clara preeminencia al Ministerio de Hacienda en el reparto del nivel de deuda en que pueden incurrir las diferentes administraciones públicas,⁶⁶ se impone a las comunidades autónomas un régimen controlador de signo inquisitorial que, en la práctica, supone colocarlas permanentemente sobre la espada de Damocles de unas medidas preventivas, coercitivas y correctivas⁶⁷ que son evaluadas por los órganos estatales de forma unilateral y discrecional.⁶⁸

(ii) La consecuencia última es que se ha alterado el marco normativo de la distribución territorial del poder que se había ido configurando al amparo del principio de autonomía financiera,⁶⁹ principio que ha sufrido una regresión importante.⁷⁰

(iii) Ahora bien, independientemente de la crítica negativa que nos merece el nuevo y decisivo impulso cabe a la recentralización que supone la nueva normativa, se tiene que reconocer que, desde un punto de vista positivo, ha sido avalado por la doctrina constitucional.⁷¹

5.10 Corolario

De forma abreviada, podemos concluir que la Ley orgánica de estabilidad de 2012 derivada de la reforma del artículo 135 CE implica un claro debilitamiento del principio de autonomía financiera, porque:

(i) El establecimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para cada una de las comunidades autónomas, son impuestos por el Estado de forma unilateral.

(ii) Los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública de los entes locales también son impuestos por el Estado de forma unilateral, sin dar margen de maniobra a las comunidades autónomas.

(iii) Aunque es la ley autonómica la competente para la aprobación del recurso al endeudamiento de la comunidad autónoma, resulta que esta ley solo se podrá dictar en el estrecho marco fijado por la legislación estatal.

(iv) La previsión constitucional de la prioridad absoluta de la deuda pública, condiciona en gran manera los planes de disposiciones de fondo que puedan elaborar las comunidades autónomas.

(v) Aunque son las comunidades autónomas las que asumen el grueso de las competencias sociales más costosas, el Estado se reserva para sí mismo la mayor parte del recurso a la deuda pública.

66 Cfr. P. Guerrero Vázquez, 2016, p. 4, que, con referencia a LOEPSF, dice: “La norma otorga una clara posición de preeminencia al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en el reparto del nivel de déficit y deuda en el que pueden incurrir las diferentes Administraciones Públicas”.

67 Cfr. M. Carrasco Durán, 2013, pp. 200-201, para quien con la normativa actual el Gobierno estatal podrá “condicionar la ejecución presupuestaria de las Comunidades Autónomas, ya que la determinación de los objetivos de déficit y deuda muy exigentes, y lo son los que tienen planteados las Comunidades Autónomas supondrá colocar sobre las Comunidades Autónomas de forma permanente la espada de Damocles de las medidas preventivas, coercitivas y correctivas previstas en la Ley orgánica 2/2012”.

68 Cfr. C. A. Ciaralli, 2018, pp. 73-74, que, partiendo de J. García Roca, 2013, p. 86, considera que el control más político que jurídico impuesto por la normativa vigente implica “una importante discrecionalidad del Estado al evaluar, unilateralmente, si las Comunidades Autónomas han cumplido o si deben imponerse, por el Estado, medidas correctivas o coercitivas para garantizar el cumplimiento por las CC.AA.”.

69 Cfr. P. Guerrero Vázquez, 2016, pp. 3-4, que dice que “la LOEPSF, sin embargo, sí ha ido sensiblemente más allá del marco normativo y jurisprudencial precedente porque refuerza significativamente las potestades del Estado sobre las CCAA en materia financiera y presupuestaria y altera el marco normativo de la distribución territorial del poder configurado en las últimas décadas al amparo de la autonomía financiera”.

70 Cfr. C. A. Ciaralli, 2018, p. 70, que, con relación al procedimiento previsto por la nueva normativa, dice que se presenta “con carácter fuertemente unilateral, sobre la política presupuestaria se perfecciona con la previsión de intensos instrumentos preventivos, correctivos y coercitivos, los cuales incluyen medidas que afectan directamente en la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas”.

71 Cfr. C. A. Ciaralli, 2018, p. 80, que pone de manifiesto que “el papel desempeñado por parte del TC, anteriormente y posteriormente a la reforma constitucional de 2011, aprobó, de hecho, la progresiva recentralización competencial [...]. La ST 215/2014, en particular, se plantea en continuidad con su propia jurisprudencia histórica sobre la regulación estatal en materia de gasto y presupuesto, aunque en este caso autonómico, y que produce una afectación de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, al ser unilateral la fijación de los límites de gasto y deuda pública, el establecimiento de los objetivos presupuestarios y el análisis del cumplimiento de dichos límites”. Se trata de una postura jurisprudencial confirmada por resoluciones posteriores, como la STC 18/2016, la STC 31/2016, la STC 101/2016, la STC 93/2017 y la STC 107/2017.

(vi) Las causas que legitiman la superación del límite máximo de endeudamiento son apreciadas por el Congreso de los Diputados sin que las comunidades autónomas afectadas tengan una participación eficaz al respecto.

(vii) Las comunidades autónomas pueden verse sometidas a unas medidas preventivas, coercitivas y correctivas que, incluso, son susceptibles de dar lugar a la suspensión fáctica de la autonomía vía el artículo 155 CE. Medidas que son evaluadas por los órganos estatales de forma unilateral y discrecional.

(viii) Un análisis de derecho comparado, pone de manifiesto que el legislador español tenía alternativas más respetuosas con el principio de autonomía financiera de las comunidades autónomas, hasta el punto que exactamente se puede decir que la razón última perseguida por el citado legislador es la de aprovechar el control de la deuda pública para recentralizar competencias.⁷²

6 Real decreto ley 21/2012, sobre el Fondo de Liquidez Autonómico

6.1 Normativa

La disposición adicional primera de la LOEPSF prevé una norma titulada “Mecanismos adicionales de financiación para las Comunidades Autónomas y Corporaciones locales”⁷³ que ha sido desarrollada por el Real Decreto Ley 21/2012, de 13 de julio, de medidas de liquidez de las administraciones públicas y en el ámbito financiero.

Según lo que se explica en el párrafo segundo de la exposición de motivos de este real decreto ley, “en el marco de esta disposición [la LOEPSF], el presente real decreto-ley crea un mecanismo de apoyo a la liquidez a las Comunidades Autónomas, de carácter temporal y voluntario, que permita atender los vencimientos de la deuda de las Comunidades Autónomas, así como obtener los recursos necesarios para financiar el endeudamiento permitido por la normativa de estabilidad presupuestaria”.

Su medida más relevante es la creación del Fondo de Liquidez Autonómica (en adelante, FLA), el cual, como explica Alberti Rovira,⁷⁴ “se configura en forma de crédito estatal a las Comunidades Autónomas para proporcionarles liquidez para financiar su deuda a cambio de cumplir una serie de condiciones financieras y fiscales destinadas básicamente a asegurar el cumplimiento de los objetivos de déficit y deuda, así como el reembolso de las cantidades aportadas por el FLA, bajo la supervisión y el control del Gobierno estatal”.

6.2 Análisis constitucional

El Real decreto ley 21/2012 se convierte en un nuevo hito en la escalada recentralizadora del Estado en materia financiera.

En efecto, el FLA constituye otra manifestación de la unilateralidad del Estado destinada a erosionar el principio constitucional de autonomía financiera. Según nuestra opinión, técnicamente el FLA es un contrato de adhesión en virtud del cual una comunidad autónoma obtiene como prestataria un préstamo del Estado en las condiciones que este, como prestador, fija unilateralmente.⁷⁵

Aunque se regula formalmente como un mecanismo de carácter “voluntario” para las comunidades autónomas (cfr. artículo 1), en realidad, desde un punto de vista material o de hecho, es necesario o forzoso, dado que tiene lugar en un contexto monopolístico consistente en el hecho de que la comunidad autónoma que solicita su aplicación lo hace por la sencilla razón que es la única opción viable que le permite el ordenamiento jurídico para hacer frente a sus necesidades financieras.⁷⁶

⁷² En este último punto, nos remitimos al riguroso análisis comparativo que hace M.M. Darnaculleta Gardella, 2014, p. 174 y s.

⁷³ Esta disposición adicional segunda ha sido modificada posteriormente por el artículo 2.4 de la Ley orgánica 6/2016, de 12 de junio.

⁷⁴ E. Alberti Rovira, 2013, p. 79.

⁷⁵ Así, como explica M. Albaladejo, 1980, p. 429, se denomina “contrato de adhesión” “el contrato cuyas cláusulas han sido preestablecidas por una de las partes, que no admite que la otra modifique o haga contraofertas, sino solo que las acepte pura y simplemente, o que no contrate”.

⁷⁶ M. Albaladejo, 1980, p. 433, considera que los contratos “necesarios de hecho” surgen cuando “existiendo monopolios (al menos de hecho) en amplios sectores del mercado, y recayendo sobre cosas de las que prácticamente es imposible prescindir (por lo que existe la necesidad de aceptarlas en las condiciones establecidas por quien las monopoliza), pueden ser impuestas al que ha de adquirirlas unas cláusulas contractuales injustas”. Y añade que “frecuentemente los contratos ‘necesarios’ también son de ‘adhesión’”.

Ciertamente, cómo advierte a Francisco Escribano,⁷⁷ parece que con el FLA se esté enviando un mensaje subliminal inculpatario a las comunidades autónomas consistente en el hecho que si se ven obligadas a acudir al FLA como un mecanismo “imprescindible” es por su gestión irresponsable, lo cual lleva al hecho que “en la postre, se está demonizando la propia existencia del Estado de las Autonomías”. Sin embargo, sin perjuicio de los eventuales errores gestores en que hayan podido incurrir los órganos autonómicos, la razón de fondo provocadora que surjan las necesidades financieras que pretende cubrir el FLA reside esencialmente en una quiebra del sistema de financiación autonómica. Y así, siguiendo de nuevo al autor mencionado, hay que apreciar “el concurrente fenómeno de una sustantiva reducción de la recaudación de los impuestos, lo que afecta en el tiempo al Estado y a las CCAA y a la necesidad de éstas de hacer frente a las prestaciones económicas de mayor exigencia financiera, que bien pudieran significar ‘también’ un manifiesto error, malicioso o no, en el primigenio cálculo del coste de las transferencias que, paradójicamente, fueron calculadas, y casi impuestas, por los responsables políticos que son ahora quienes, de nuevo, ejercen responsabilidades en ese sector”.

Así mismo, el FLA se configura como un mecanismo de “adhesión” a unas medidas que, como advierte Escribano, pueden ser calificadas de “drásticas” y que han sido “unilateralmente impuestas por el ‘prestamista’”.⁷⁸

Este criterio refuerza la circunstancia de que el mecanismo del FLA no deja de ser un contrato de adhesión en virtud del cual una comunidad autónoma solicita un préstamo al Estado en las condiciones que este, el prestador, le ofrece. Por más que sea un contrato de adhesión, estimamos que ninguna de sus cláusulas puede ser abusiva. Ciertamente, se puede argumentar que ambas entidades contratantes son entes públicos y que las cláusulas están fijadas por ley, pero no es menos cierto que el prestatario es una comunidad autónoma dotada constitucionalmente de autonomía financiera, lo cual implica que el Estado, como prestador, no puede imponerle ninguna cláusula obligacional que anule *de facto* su autonomía.

Muestra de estas medidas es la afectación de la liquidez otorgada por el FLA a unos determinados gastos, la sumisión a los criterios fijados por órganos estatales e incluso la amenaza explícita de la aplicación de medidas coercitivas. Así, continuando con el autor indicado, “si se lee con atención el art. 4.2 RD-I 21/2012 se alcanza de inmediato que su objeto está afectado, es decir, predeterminado por el Estado: su erogación no será la manifestación de una competencia financiera autónoma. La propia literalidad de la norma pone de relieve su específica naturaleza, cuando se dice, por ejemplo, *La Comunidad Autónoma se someterá...* a principios draconianamente establecidos por Resolución de la Secretaría del Tesoro y Política Financiera. Y no será menos significativo cómo, será el Estado quien, en nombre y por cuenta de la CA, gestionará, con cargo al crédito concedido, el pago de los vencimientos de deuda pública, a través del agente de pagos designado al efecto”. Si estas medidas ya implican por si mismas una seria pugna con el principio de autonomía, “no menos reparos supone el modo en que están concebidas las denominadas *condiciones fiscales*,⁷⁹ cuyo incumplimiento o simplemente su valoración desfavorable pudiera dar lugar a la aplicación, incluso, de las medidas coercitivas de la LO 2/2012”.

En la misma línea, según Ciaralli,⁸⁰ con el Real decreto ley 21/2012 se puede sostener que “se ha reforzado el marco unitario de la Administración del Estado, siendo requerida la autorización central para realizar operaciones instrumentales en valores y operaciones de crédito en el extranjero. De igual manera, todas las operaciones de crédito de las Comunidades Autónomas, tanto a corto como a largo plazo, deberán ser comunicadas en la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera”.

Una vez más, pues, nos encontramos con una disposición normativa, el Real decreto ley 21/2012, regulador del FLA, que supone un recorte considerable del alcance del principio de autonomía financiera de las comunidades autónomas, ya que en virtud del FLA estas todavía estarán más sometidas a los criterios dictados unilateralmente por el Estado. En este marco, su constitucionalidad solo se puede aceptar si previamente

77 F. Escribano López, 2012, p. 12.

78 Así, el párrafo segundo del artículo 2.2 del Real decreto ley 21/2012 establece: “La adhesión en el mecanismo supondrá la aceptación de las condiciones financieras y fiscales previstas en la disposición adicional primera de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, y las fijadas en este real decreto-ley”.

79 Vid. artículo 5 Real decreto ley 21/2012.

80 C. A. Ciaralli, 2018, p. 74.

se asume que el principio de estabilidad financiera establecido por el artículo 135 CE prevalece sobre el principio de autonomía financiera, hasta el punto que lo puede dejar vacío de contenido sustantivo.

6.3 Corolario

La conclusión última a la cual llegamos es que el mecanismo del FLA, regulado por el Real decreto ley 21/2012, pugna abiertamente con el principio de autonomía financiera, ya que:

(i) Aunque formalmente se configura como un mecanismo “voluntario” para las comunidades autónomas, materialmente resulta forzoso para aquellas que tengan las necesidades financieras que justifican la creación del FLA; necesidades financieras que en buena parte son debidas a la quiebra de un sistema de financiación autonómico mal diseñado desde su origen.

(ii) Otra característica del FLA estriba en el hecho de que se configura como un mecanismo de “adhesión” a las condiciones impuestas unilateralmente el Estado, pero con la peculiaridad de que tales condiciones son extraordinariamente drásticas.

(iii) El recorte del principio de autonomía financiera que supone la regulación del FLA solo se puede considerar constitucional si previamente se asume que sobre este principio prevalece plenamente el principio de estabilidad financiera establecido por el artículo 135 CE.

7 Acuerdos estatales de 2015 y 2017 sobre medidas excepcionales en Cataluña. Aplicación del artículo 155 CE

7.1 Normativa

Con carácter previo, resulta conveniente tener en cuenta que el 9 de noviembre de 2015 el Parlamento de Cataluña acordó la Resolución 306/XI, en virtud de la cual se iniciaba el proceso soberanista que tendría que culminar con la celebración de un referéndum de autodeterminación.

Pues bien, en este contexto, y al amparo de la normativa rectora del FLA, el Gobierno español dictó, en los años 2015 y 2017, varios acuerdos que prevén la aplicación de unas medidas excepcionales con respecto a la Generalitat de Cataluña.

Así, en el 2015 ya se dictó la Orden PRE/2454/2015, de 20 de noviembre, por la cual se publica el Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno de Cataluña para Asuntos Económicos de 20 de noviembre de 2015, sobre medidas para garantizar a la Comunidad Autónoma de Cataluña la prestación de los servicios públicos en defensa del interés general. Entre las medidas que establece destacaremos que, en virtud de este acuerdo, se imponen nuevos condicionantes para que la Comunidad Autónoma de Cataluña pueda acceder al fondo de financiación autonómica, entre los cuales está la obligación que el interventor general de la Generalitat emita un certificado mensual sobre los gastos.

En el ámbito contextual, resulta forzoso tener en cuenta que la Ley 4/2017, de 28 de marzo, de presupuestos de la Generalitat de Cataluña para el 2017, establecía, en la disposición adicional cuadragésima, la obligación del Gobierno de habilitar, de acuerdo con las disponibilidades presupuestarias, las partidas necesarias y las dotaciones económicas suficientes para celebrar el referéndum de autodeterminación previsto en el acuerdo del Parlamento de 9 de noviembre de 2015.

En este marco, se dictó la Orden PRA/686/2017, de 21 de julio, por la cual se publica el Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos de 21 de julio de 2017, por la cual se adoptan nuevas medidas adicionales para garantizar a la Comunidad Autónoma de Cataluña la prestación de los servicios públicos en defensa del interés general y el cumplimiento de la Constitución y las leyes. En su virtud, a los certificados mensuales previstos en la citada Orden PRE/2454/2015, se adiciona un nuevo certificado semanal.

Resulta también relevante, en el ámbito contextual, la aprobación por el Parlament de Catalunya de la Ley 19/2017, del 6 de septiembre, del referéndum de autodeterminación, así como de la Ley 20/2017, del 8 de septiembre, de transitoriedad jurídica y fundacional de la República.

Pocos días después se dictó la Orden HFP/878/2017, de 15 de septiembre, por la cual se publica el Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno de Asuntos Económicos de 15 de septiembre de 2017, por los cuales se adoptan medidas en defensa del interés general y en garantía de los servicios públicos fundamentales a la Comunidad Autónoma de Cataluña. En su virtud, se exige al presidente de la comunidad autónoma la adopción de un acuerdo de no disponibilidad y se regula un sistema de certificación previa al pago, junto con un mecanismo para la ordenación de pagos. Asimismo, se someten a autorización del Estado las operaciones financieras a corto plazo y se solicita a la intervención autonómica el listado de los contratos, ya sean públicos o privados, de auditorías o de prestación de servicios bancarios o financieros suscritos por la comunidad autónoma y por cualquiera de sus entidades adscritas o dependientes. Finalmente, se exige la aportación de una declaración responsable que acredite que no se están prestando servicios o entregando bienes para la celebración de actividades contrarias al ordenamiento jurídico vigente.

Al considerarse que el presidente de la comunidad autónoma no había cumplido el requerimiento que se le hacía en este último acuerdo, se dictó la Orden HFP/886/2017, de 20 de septiembre, por la cual se declara la no disponibilidad de créditos en el presupuesto de la Comunidad Autónoma de Cataluña para el 2017.

Celebrado el referéndum el 1 de octubre de 2017, el Parlamento de Cataluña decidió proclamar la República catalana el 27 de octubre de 2017.

El mismo día se dictó la Resolución de 27 de octubre de 2017, de la Presidencia del Senado, por la cual se publica el Acuerdo del Pleno del Senado por el cual se aprueban las medidas requeridas por el Gobierno, al amparo del artículo 155 de la Constitución, entre las cuales figura la habilitación en el Gobierno del Estado para proceder al cese del Gobierno de la Generalitat (acuerdo A) y ejercer las competencias en materia económica, financiera, tributaria y presupuestaria (acuerdo C.2). También se prevé que las medidas contenidas en este acuerdo se mantendrán en vigor hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno de la Generalitat resultante de la celebración de las elecciones correspondientes en el Parlamento de Cataluña (acuerdo E.9).

Celebradas las elecciones autonómicas el 21 de diciembre de 2017, el nuevo Gobierno de la Generalitat tomó posesión el día 2 de junio de 2018, lo cual implicó el cese de las medidas derivadas de la aplicación del artículo 155 CE. Ahora bien, hay que destacar que se han seguido aplicando las medidas impuestas por las órdenes dictadas en el marco del FLA.

7.2 Análisis constitucional

Centrándonos en el ámbito financiero, hay que decir que las órdenes dictadas en el 2015 y en el 2017 supusieron una intervención singular en la autonomía financiera de la Generalitat, hasta el punto que exactamente se puede decir que en su virtud la Generalitat de Cataluña se acerca más a un organismo dependiente que a un ente autónomo. Ante esta situación, resultaba lógico que la Generalitat intentara hacer valer su derecho ante los tribunales.

Y así, aunque no impugnó la orden dictada en el 2015,⁸¹ sí que presentó al TS los recursos pertinentes ante las otras tres órdenes dictadas en el 2017, las cuales, recordémoslo, aumentaban las medidas ya previstas en la orden de 2015. La Generalitat pidió como medida cautelar la suspensión, pero sistemáticamente la petición fue rechazada.⁸²

81 Nos referimos al Orden PRE/2454/2015, de 20 de noviembre.

82 Concretamente, la Orden PRA/686/2017, de 21 de julio, fue impugnada mediante el recurso nº 543/2017, y su suspensión cautelar fue denegada por el Auto TS de 14 de septiembre de 2017; la Orden HFP/878/2017, de 15 de septiembre, fue impugnada mediante el recurso nº 581/2017, y su suspensión cautelar fue denegada por el Auto TS de 18 de octubre de 2018, y la Orden HFP/886/2017, de 20 de septiembre, fue impugnada mediante el recurso nº 549/2017, y su suspensión cautelar fue denegada por el mismo Auto TS de 18 de octubre de 2018.

Dejamos constancia que la Orden HFP/878/2017, de 15 de septiembre, y la Orden HFP/886/2017, de 20 de septiembre, también fueron impugnadas mediante el recurso nº 597/2017 por un grupo de senadoras y senadores utilizando el procedimiento de protección

Estas tres órdenes de 2017 tienen en común que: (i) toman como justificación material que los acontecimientos producidos con el proceso político secesionista perjudican el interés general, y (ii) consideran que formalmente están legitimadas por la normativa reguladora del FLA, en la medida en que, a raíz de esta normativa, la comunidad autónoma ha asumido el compromiso de cumplir con cualquier disposición que despliegue tal mecanismo de financiación.

Las dos premisas son plenamente aceptadas por el TS y utilizadas para desestimar la petición de nulidad de las órdenes mencionadas.

Así, la STS 1510/2018, de 17 de octubre (recurso nº 581/2018), relativa a la impugnación de la Generalitat sobre el Orden HFP/878/2017, de 15 de septiembre, se ocupa, en el FD primer.C), de los “hechos que dan lugar a la intervención”, y sostiene que radican en el peligro que supone el proceso independentista para el interés general “en cuanto describen minuciosamente el panorama que ha llevado a la adopción de las medidas”. En realidad, la sentencia no hace otra cosa que asumir miméticamente los hechos expuestos en la exposición de motivos de la orden mencionada, y prosigue diciendo que el panorama mencionado se centra en el hecho de que “en las últimas semanas se ha producido una escalada de acontecimientos que ponen en riesgo el principio de coordinación de las Haciendas Públicas, el de estabilidad presupuestaria y el de sostenibilidad financiera, perjudicando gravemente el interés general y poniendo en peligro el funcionamiento del sistema de financiación autonómico en Cataluña”.

Según nuestra opinión, en este marco de peligro para el interés general derivado de un proceso secesionista parece que el procedimiento más adecuado sea el del artículo 155 CE, puesto que es el que prevé el ordenamiento constitucional para casos graves (como es la secesión de una comunidad autónoma) que requieren intervenciones severas (como son las medidas adoptadas por las órdenes de 2017) y que, por tal motivo, tienen que pasar por el tamiz que supone la aprobación del Senado (cómo exige el precepto constitucional mencionado).

Hay que tener en cuenta que las órdenes mencionadas —y sobre todo la última— colocan la comunidad autónoma en una situación de dependencia jerárquica con respecto al Estado, lo cual rompe la lógica teórica y constitucional de la descentralización política que sustenta el estado de las autonomías. Por este motivo entendemos que habría sido imprescindible, para adoptar las medidas y las instrucciones que establecen, seguir el procedimiento del artículo 155 CE, el cual, tal como se desprende de Tomás de la Quadra-Salcedo,⁸³ está pensado para aquellas situaciones en que hay que colocar el Estado en una posición de jerarquía sobre la comunidad autónoma, de tal forma que la subordinación de esta en las medidas e instrucciones de aquel suponga una forma absolutamente excepcional que rompa la lógica normal de la descentralización política. De aquí viene la necesidad constitucional de que haya una participación activa del Senado, a los efectos que se contraste y se debata en una cámara representativa la pretensión de limitar tan gravemente la autonomía autonómica.

Lejos de este criterio, el TS considera que en el caso que nos ocupa no resulta preceptivo utilizar el procedimiento del artículo 155 CE, ya que “el marco legal en que se adopta el Acuerdo, su motivación y la finalidad que persigue se sitúan en el ámbito de la estabilidad presupuestaria, dentro de los mecanismos de estabilidad y en concreto del FLA, acordes con el cumplimiento de la ‘conditio legis’ que lleva aparejada la adhesión voluntaria en dicho mecanismo de financiación”.

7.3 Corolario

De lo que se acaba de exponer se desprende que:

(i) Los acuerdos que adoptó en el 2015 y en el 2017 el Gobierno del Estado al amparo de la normativa del FLA para imponer medidas de control singulares a las finanzas de Cataluña con el fin de garantizar el interés general ante el proceso soberanista colocan a la comunidad autónoma en una situación de dependencia jerárquica con respecto al Estado, lo cual rompe la lógica teórica y constitucional de la descentralización política que sustenta el estado de las autonomías. Por eso, según nuestra opinión, tales medidas solo podían ser adoptadas activando el artículo 155 CE.

de los derechos fundamentales. Su suspensión cautelar fue denegada por el Auto TS de 27 de septiembre de 2018.

83 T. De la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo, 2018, p. 58 y 63-64.

(ii) No obstante, el TS ha interpretado que la normativa del FLA da suficiente cobertura jurídica a tales acuerdos sin que, por lo tanto, haya que activar el artículo 155 CE.

(iii) Por otra parte, hay que tener en cuenta que este artículo 155 CE solo se activó en octubre de 2017, después de que el Parlamento de Cataluña proclamara la República catalana, y supuso la práctica suspensión de la autonomía.

(iv) Levantada la aplicación del artículo 155 CE en junio de 2018, continúa la vigencia de los acuerdos mencionados de 2015 y 2017, lo cual implica que la Generalitat de Cataluña se acerque más a un organismo dependiente que a un ente autónomo.

8 Conclusión

La conclusión última a la cual llegamos se puede resumir en estos puntos:

(i) El principio de estabilidad presupuestaria ha sido utilizado sistemática y exponencialmente por el Estado español como una excusa para ir recortando la autonomía financiera de las comunidades autónomas, singularmente la catalana.

(ii) La doctrina constitucional, lejos de poner freno a las pretensiones de infravaloración del principio de autonomía, las ha bendecido y ha adoptado una interpretación hipercentralista de la Constitución.

(iii) Eso coloca la Comunidad Autónoma de Cataluña en una situación de tutela más propia de una colonia que de un ente autónomo, ya que está sometida a las férreas directrices de unos poderes centrales que anulan fácticamente la esencia del concepto de autonomía financiera, que no es otro que el de la capacidad del ente autónomo de poder llevar a cabo una política propia de ingresos y de gastos.

(iv) Por este motivo, a nuestro entender, resulta imperioso impulsar una interpretación del texto constitucional más sensible con el principio de autonomía financiera de las comunidades autónomas, lo cual pasa por considerarlo un principio que no tiene que empezar cuando finaliza el principio de estabilidad presupuestaria, sino que ambos tienen que estar al mismo nivel en la exégesis constitucional.

(v) Siempre según nuestra opinión, y en los términos que ya hemos explicado en el cuerpo del trabajo, esta exégesis llevaría sin duda a declarar la inconstitucionalidad de buena parte de la normativa española de estabilidad presupuestaria.

9 Bibliografía

Albaladejo, Manuel (1980). *Derecho Civil*, t. II, vol. primero. Barcelona: Librería Bosch.

Alberti Rovira, Enoch (1985). La resolución de conflictos entre el Estado y las Comunidades Autónomas. En: *Sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*. Madrid: Ed. Tecnos.

Alberti Rovira, Enoch (2013). El impacto de la crisis financiera en el Estado autonómico español. *Revista Española de Derecho Constitucional*, (98).

Álvarez Conde, Enrique; Alberti Rovira, Enoch; Aragón Reyes, Manuel; Bastida Freijo, Francisco José; Cámara Villar, Gregorio; Carreras Serra, Francesc; Cascajo Castro, José Luis; Jorge de Esteban, Alonso; Pérez Royo, Javier y Rubio Llorente, Francisco (2011). La reforma del artículo 135 de la Constitución. *Revista Española de Derecho Constitucional*, (93).

Aragón Sánchez, Francisco (2012). La Hacienda Local. Presupuestos de las Entidades Locales. Restricciones económicas. Repercusión de la Ley de Estabilidad presupuestaria de las Entidades Locales. *La Administración Práctica. Aranzadi*, (12).

Arias Abellán, María Dolores (2013). Estabilidad presupuestaria y deuda pública: su aplicación en las Comunidades Autónomas. *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, (18).

- Bayona de Perogordo, Juan José y Soler Roch, María Teresa (1990). *Temas de Derecho Presupuestario*. Alicante: Librería Compás.
- Carrasco Durán, Manuel (2013). Estabilidad presupuestaria y Comunidades Autónomas. *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, (18).
- Carrillo López, Marc (2014). Constitución y control de las finanzas públicas. *Revista Española de Derecho Constitucional*, (101).
- Ciaralli, Carlo Alberto (2018). Límites del principio de estabilidad presupuestaria respeto de la autonomía financiera de las Comunidades autónomas españolas. *Revista Española de Administración Local y Autonómica*, (9).
- Corchero Pérez, Miguel y Sánchez Pérez, Lucía (2012). Autonomía local, suficiencia financiera y estabilidad presupuestaria: la jurisprudencia constitucional. *El Consultor de los Ayuntamientos*, (4).
- Darnaculleta Gardella, Maria Mercè (2014). Conseqüències institucionals de la limitació del deute públic a les comunitats autònomes i als länder. Una anàlisi comparada dels mecanismes de control de l'estabilitat pressupostària a Espanya i Alemanya. *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, (20).
- De la Hucha Celador, Fernando (2005). La deuda pública: análisis de su evolución jurídica desde la Constitución de 1978. *Cuadernos de derecho público*, (25).
- De la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo, Tomás (2018). Reflexiones sobre el artículo 155 de la Constitución y la protección del interés general de España. *Revista Española de Derecho Administrativo*, (191).
- De Rovira i Mola, Albert (1990). *Manual de dret pressupostari*. Barcelona: Escuela de Administración Pública de Cataluña.
- Escribano López, Francisco (2012). La autonomía financiera de las Comunidades Autónomas: crisis económica, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. *Revista Española de Derecho Financiero*, (156).
- Escudero Alday, Rafael (2012). Texto y contexto de la reforma constitucional exprés de agosto de 2011. *Unomía, Revista en cultura de la legalidad*, (2).
- Ferreiro Lapatza, José Juan (1989). Análisis constitucional de la nueva Ley reguladora de las Haciendas Locales. *Revista de Hacienda Autonómica y Local*, (55-56).
- Ferreiro Lapatza, José Juan (2006). *Curso de Derecho Financiero Español*. Barcelona-Madrid: Marcial Pons.
- García-Andrade Gómez, Jorge (2012). La aplicación del principio constitucional de estabilidad presupuestaria a las entidades locales. En: *Crisis económica y reforma del régimen local*. Madrid: Civitas.
- García de Enterría, Eduardo (1985). *Estudios sobre autonomías territoriales*. Madrid: Civitas.
- García-Escudero Márquez, Piedad (2012). La acelerada tramitación parlamentaria de la reforma del artículo 135 de la Constitución. *Teoría y Realidad Constitucional*, (29).
- García Roca, Javier (2013). El principio de estabilidad presupuestaria y la consagración constitucional del freno del endeudamiento. *Crónica Presupuestaria*, (1).
- González Hernández, Esther (2008). El control estatal sobre Comunidades Autónomas: la reforma estatutaria y el supuesto de control extraordinario del artículo 155 CE. La fiscalización subsidiaria del Tribunal Constitucional. *Parlamento y Constitución*, (11).
- Guerrero Vázquez, Pablo (2016). Freno al endeudamiento autonómico y coerción estatal en la ley orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. *Revista General de Derecho Constitucional*, (23).
- López Aguilar, Juan Fernando (2012). De la Constitución «irreformable» a la reforma constitucional «exprés». *Teoría y Realidad Constitucional*, (29).
- López Díaz, Antonio (2013). La formulación constitucional de la estabilidad presupuestaria en España. *Revista Española de Derecho Financiero*, (157).

- Martí del Moral, Antonio (2012). La constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria. En: *Crisis económica y reforma del régimen local*. Madrid: Civitas.
- Martín Fernández, Javier (1998). El ordenamiento español ante el criterio de convergencia del Tratado de la Unión Europea en materia de déficit público y deuda pública: un primer acercamiento. *Revista Latinoamericana de Derecho Tributario*, (4).
- Martínez García-Moncó, Alfonso (1996). *Autonomía financiera de las Comunidades autónomas*. Valladolid: Lex Nova.
- Martínez Lago, Miguel Ángel (2013). Constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria en la Unión Europea y en España. La Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. En: *Reforma constitucional y estabilidad presupuestaria*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Martínez Lago, Miguel Ángel (2018). Equidad del gasto público y estabilidad presupuestaria en el cuarenta aniversario de la Constitución. *Revista Española de Derecho Financiero*, (179).
- Medina Guerrero, Manuel (2013). El Estado autonómico en tiempos de disciplina fiscal. *Revista Española de Derecho Constitucional*, (98).
- Pagès i Galtés, Joan (2002). Cuestiones sobre la constitucionalidad de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria. *Tributos Locales*, (18).
- Pagès i Galtés, Joan (2007). *Financiación autonómica, local y sectorial en el nuevo Estatuto de Cataluña*. Barcelona-Madrid: Marcial Pons.
- Pagès i Galtés, Joan (2012). Comentario al artículo «Análisis jurídico de la deuda pública». En: *La derrota del Derecho. Y otros estudios, comentados, del Prof. Dr. José Juan Ferreiro Lapatza*. Barcelona - Buenos Aires - Madrid - Sao Paulo: Marcial Pons.
- Ridaura Martínez, María Josefa (2012). La reforma del artículo 135 de la Constitución española: ¿pueden los mercados quebrar el consenso constitucional? *Teoría y Realidad Constitucional*, (29).
- Rodríguez Bereijo, Álvaro (2005). *La Constitución fiscal de España*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Rodríguez Bereijo, Álvaro (2013). La reforma constitucional del artículo 135 CE y la crisis financiera del Estado. *Crónica Presupuestaria*, (1).
- Salazar Benítez, Octavio (2012). La Constitución domesticada: algunas reflexiones críticas sobre la reforma del artículo 135 CE. *Teoría y Realidad Constitucional*, (29).
- Sánchez Galiana, José Antonio (2017). Autonomía, suficiencia financiera y estabilidad presupuestaria en la Hacienda Local. *Tributos Locales*, (128).
- Sánchez Serrano, Luis (1997). *Tratado de Derecho Financiero y Tributario Constitucional*, t. I. Madrid: Marcial Pons.
- Santaolalla López, Fernando (2018). Acuerdos parlamentarios de aprobación de los objetivos de estabilidad presupuestaria. *Revista Aranzadi Doctrinal*, (5).
- Urrutia Libarona, Íñigo (2015). Crisis económica, estabilidad presupuestaria y recentralización de competencias. En: *Crisis, Derechos Sociales e Igualdad*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Valenzuela Villarrubia, Isidro (2002). Los principios presupuestarios: Análisis y evolución. Su consideración actual tras la Ley General de Estabilidad Presupuestaria. *Revista de Estudios Locales*, (60).