

ANÀLISI JURÍDICA DE LA UTILITZACIÓ DE L'ESTABILITAT PRESSUPOSTÀRIA COM A LÍMIT DEL PRINCIPÍ D'AUTONOMIA FINANCERA

Joan Pagès i Galtés*

Resum

El principi d'estabilitat pressupostària és una versió del tradicional principi d'equilibri pressupostari. Arran de la normativa comunitària, va ser adoptat pel legislador espanyol el 2001, i a partir d'aquesta data ha anat adquirint més protagonisme. Es dona, però, la circumstància que s'ha aprofitat l'establiment d'aquest principi per anar limitant acceleradament el principi d'autonomia financera de les comunitats autònomes, cosa que ha provocat una degradació d'aquest principi, fins al punt que a data d'avui ja es pot considerar com de segon grau. No es dedueix altra cosa de la doctrina constitucional quan fa prevaldre el principi d'estabilitat sobre el d'autonomia. Segons el nostre parer, es tracta d'una interpretació exageradament centralista del text constitucional que s'hauria de superar amb una exegesi més equilibrada capaç de ponderar el fet que l'ordenament constitucional configura un estat compost per ens autònoms.

Paraules clau: Autonomia financera; deute públic; Fons de Liquiditat Autonòmic; equilibri pressupostari; estabilitat pressupostària; pressupost.

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 This is, in our opinion, an excessively centralist interpretation of the Spanish Constitution, which should be superseded by a more balanced exegesis capable of taking into account the fact that the constitutional framework creates a state made up of autonomous bodies.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.

* Joan Pagès i Galtés, membre de la Comissió Jurídica Assessora de la Generalitat de Catalunya i catedràtic de dret financer i tributari a la Universitat Rovira i Virgili. Departament de Dret Privat, Processal i Financer, av. Catalunya, 35, 43002 Tarragona. joan.pages@urv.cat.

Article rebut el 14.01.2019.

Citació recomanada: Pagès i Galtés, Joan (2019). Anàlisi jurídica de la utilització de l'estabilitat pressupostària com a límit del principi d'autonomia financera. *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).

Sumari

- 1 Introducció
- 2 Marc teòric del principi d'estabilitat pressupostària
 - 2.1 Principi d'equilibri pressupostari
 - 2.2 Principi de control pressupostari
 - 2.3 Principi d'autonomia financera
 - 2.4 Corol·lari
- 3 Redacció original de la Constitució de 1978
 - 3.1 Normativa
 - 3.2 Anàlisi constitucional
 - 3.3 Corol·lari
- 4 Lleis d'estabilitat de 2001
 - 4.1 Normativa
 - 4.2 Anàlisi constitucional
 - 4.3 Corol·lari
- 5 Reforma de l'article 135 CE. La Llei orgànica d'estabilitat de 2012
 - 5.1 Normativa
 - 5.2 Anàlisi constitucional: plantejament
 - 5.3 El dèficit estructural
 - 5.4 Equilibri pressupostari de les entitats locals
 - 5.5 Principi de reserva de llei en matèria d'endeutament i crèdit
 - 5.6 Presumpció de crèdit i prioritat del pagament de la despesa pública
 - 5.7 La fixació d'un límit màxim de deute públic i la seva distribució entre les diferents administracions
 - 5.8 La possibilitat de superar el límit de dèficit o de volum de deute en circumstàncies excepcionals
 - 5.9 La responsabilitat de les administracions públiques en cas d'incompliment dels objectius d'estabilitat pressupostària. Les mesures previstes per reconduir l'incompliment
 - 5.10 Corol·lari
- 6 Reial decret llei 21/2012, sobre el Fons de Liquiditat Autonòmic
 - 6.1 Normativa
 - 6.2 Anàlisi constitucional
 - 6.3 Corol·lari
- 7 Acords estatals de 2015 i 2017 sobre mesures excepcionals a Catalunya. Aplicació de l'article 155 CE
 - 7.1 Normativa
 - 7.2 Anàlisi constitucional
 - 7.3 Corol·lari
- 8 Conclusió
- 9 Bibliografia

1 Introducció

L'objecte d'aquest treball és examinar el principi d'estabilitat pressupostària en l'àmbit autonòmic. A aquest efecte, primer farem unes breus referències al marc teòric en què es desenvolupa, i tot seguit entrarem en l'anàlisi de la seva regulació positiva i advertirem de com ha evolucionat històricament.

2 Marc teòric del principi d'estabilitat pressupostària

2.1 Principi d'equilibri pressupostari

Com explica Valenzuela Villarrubia,¹ l'essència de la institució pressupostària es troba definida i condicionada per un conjunt de principis a bastament estudiats per la doctrina dels quals, en cada època i país, s'ha plantejat la plasmació normativa pel dret positiu. Un d'aquests principis és el d'equilibri pressupostari, dins el qual s'emmarca el nou principi d'estabilitat pressupostària.

Anant als fonaments teòrics del principi d'equilibri pressupostari, cal dir que va ser forjat pels hisendistes del segle XIX tenint en compte criteris summament lliberals, 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 terreny dogmàtic, es tracta d'un principi econòmic, si bé adquireix naturalesa jurídica en la mesura que el reculli la normativa aplicable.

El mateix autor, partint de Bayona i Soler,² destaca que, en la legislació pressupostària de l'Estat espanyol, malgrat que no hi va ser recollit de forma explícita, sí que ja es podia deduir amb claredat de la Llei d'administració i comptable de 1911 i, per descomptat, va ser regulat de forma contínua i expressa en la legislació de règim local.

Ara bé, 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 caràcter anticíclic del principi d'equilibri pressupostari, unit al paper intervencionista que anava assumint l'Estat a mesura que avançava el segle XX, va provocar, “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 Principi de control pressupostari

Dins els principis pressupostaris, també hi trobem el de control, que, com explica Valenzuela Villarrubia,⁴ connecta amb la fiscalització de l'activitat financera. Aquest autor fa esment del control exercit pels tribunals ordinaris, pel Tribunal de Comptes i òrgans autonòmics paral·lels, així com pels serveis interns d'intervenció de cada ens públic.

Es refereix així al control extern exercit per òrgans judicials i per òrgans comptables autònoms –ja sigui de caràcter estatal o de caràcter autonòmic– i al control intern de cada entitat exercit pel seu òrgan interventor.

Cal, no obstant això, afegir-hi un altre tipus de control extern, com és l'exercit pels òrgans ordinaris d'una administració davant una administració diferent. En el terreny dogmàtic, estimem pacífic sostenir que sempre suposa una ingerència en l'activitat pressupostària i, per tant, com més intens sigui aquest tipus de control per part de l'Administració controladora, menys grau d'autonomia tindrà l'administració controlada, cosa que ens porta al principi d'autonomia financera.

1 I. Valenzuela Villarrubia, 2002, p. 53, 59 i 66.

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

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

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

2.3 Principi d'autonomia financera

En el terreny estrictament dogmàtic, Sánchez Serrano⁵ diu que reconèixer autonomia política a un ens públic implica necessàriament que també se li ha de reconèixer autonomia financera, puix 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 traduciéndose 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”.

D'aquesta manera, segons el nostre criteri doctrinal, el principi d'autonomia financera, en la seva vessant de la despesa, comporta que la normativa ha de permetre a l'ens autònom desenvolupar una política financera pròpia i gaudir d'una capacitat de decisió real pel que fa al muntant dels recursos disponibles i al seu destí, la qual cosa implica que els límits i controls imposats a l'ens autònom obeeixin al criteri de la mínima intervenció i hagin d'estar normativament i tècnicament justificats i, a més a més, legitimats sobre la base de la intel·ligibilitat d'un principi de coordinació que, lluny d'inspirar-se en la dependència jeràrquica, s'inspira en el criteri general que insta la participació dels ens autònoms en la presa de decisions que els afectin.

2.4 Corol·lari

Es tracta, en suma, que:

(i) El principi d'estabilitat pressupostària s'emmarca dins el clàssic principi d'equilibri pressupostari. En el terreny dogmàtic, es tracta d'un principi econòmic, si bé adquireix naturalesa jurídica en la mesura que el reculli la normativa aplicable. Va ser forjat pels hisendistes lliberals del segle XIX, i va tenir un notable predicament en la normativa fins que es va començar a abandonar a mesura que, en avançar el segle XX, es van posar de manifest les seves negatives seqüeles econòmiques i va aparèixer l'estat intervencionista.

(ii) En la mesura que el principi d'estabilitat pressupostària hagi estat juridificat, el seu compliment serà susceptible de control per òrgans interns i externs, i és important destacar que el control extern que més pot afectar l'autonomia d'una administració és l'exercit per òrgans ordinaris d'una altra administració.

(iii) Tanmateix, el principi d'autonomia financera comporta la possibilitat de fer una política pròpia en matèria de despesa, la qual cosa implica que els límits imposats a l'ens autònom obeeixin als criteris de la mínima intervenció i de la participació dels ens autònoms en la presa de decisions que els afectin.

Feta aquesta exposició del marc teòric del principi d'estabilitat pressupostària, passarem a examinar la seva evolució en les diferents etapes iniciades amb la Constitució de 1978 (CE).

3 Redacció original de la Constitució de 1978

3.1 Normativa

La primera etapa inclou el període en què, pel fet que el principi d'estabilitat pressupostària no està configurat legalment, no pot resultar aplicable a les comunitats autònomes llevat que aquestes decideixin adoptar-lo. Aquest període s'inicia amb la Constitució de 1978 i finalitza amb la promulgació de les lleis d'estabilitat de 2001.

La Constitució de 1978 reconeix i garanteix, en el seu article 2, el dret a l'autonomia de les nacionalitats i regions que integren la nació espanyola, així com la solidaritat entre totes elles.

En l'àmbit financer, aquesta autonomia està recollida singularment en el seu article 156.1, segons el qual “les comunitats autònomes gaudiran d'autonomia financera per a acomplir i exercir les seves competències d'acord amb els principis de coordinació amb la Hisenda estatal i de solidaritat entre tots els espanyols”. De conformitat amb l'article 157.3 de la Constitució, es va dictar com a norma de desplegament integrant del bloc de la constitucionalitat la Llei orgànica 8/1980, de 22 de setembre, de finançament de les comunitats

⁵ L. Sánchez Serrano, 1997, p. 273.

autònomes (LOFCA). Tanmateix, els diferents estatuts d'autonomia també feien referència a l'activitat financera de les respectives comunitats autònomes.

Com explica De Rovira,⁶ la normativa estatal postconstitucional només va preveure el principi d'equilibri respecte a les entitats locals⁷ i als organismes autònoms estatals,⁸ de tal manera que, “pel que fa al Pressupost de l'Estat en sentit estricte, cap mena de norma constitucional o ordinària n'imposa l'equilibri o anivellament. L'existència de Pressupostos deficitaris confirma l'absència de norma”.

Quant a l'àmbit autonòmic, el mateix autor adverteix que, en la seva redacció original, la LOFCA “no menciona ni, per tant, estableix el principi d'equilibri o d'anivellament pressupostari”. Ara bé, pel que fa a Catalunya, també adverteix que, malgrat que tampoc es va imposar aquest principi pel seu Estatut d'autonomia,⁹ sí que ho feia la seva pròpia llei ordinària autonòmica reguladora dels pressupostos. Concretament, en l'article 27.2 de la Llei autonòmica 10/1982, de 12 de juliol, de finances públiques de Catalunya, es disposa que “el Pressupost de la Generalitat de Catalunya s'haurà d'aprovar equilibrat entre l'estat d'ingressos i l'estat de despeses”.

Per més que, juntament amb l'autor esmentat, estimem que es tracta d'una norma susceptible de merèixer un judici desfavorable, en “constrènyer la Generalitat a fer ús de l'endeutament, si més no, per complir aquest anivellament”, s'ha de tenir en compte que aquesta limitació no va ser imposada per cap norma estatal i, per tant, no afectava en absolut el principi d'autonomia financera de les comunitats autònomes, puix que, hi insistim, havia estat la mateixa Generalitat qui s'havia autolimitat en matèria pressupostària.

3.2 Anàlisi constitucional

En aquest marc es va forjar la doctrina constitucional sobre els diferents sectors de l'activitat financera de les comunitats autònomes.

Centrant-nos en el sector relatiu al pressupost i la despesa públiques, resulta destacable la STC 13/1992, de 6 de febrer, per tal com s'hi van recollir els trets essencials de la doctrina constitucional sobre la matèria. Així, Martínez García-Moncó¹⁰ va explicar que presentava dues facetes, “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 mateix autor posa de manifest que “la autonomía es, sin duda, una cuestión de grado”, i 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”. Per corroborar aquesta afirmació, porta a col·lació la doctrina constitucional sobre les subvencions (cfr. STC 13/1992, de 6 de febrer) i la fiscalització i el control de la despesa pública (cfr. STC 187/1988, de 17 d'octubre, i STC 18/1991, de 31 de gener).

En aquesta línia, Francisco Escribano¹¹ assenyala les premisses bàsiques següents seguides per la jurisprudència del Tribunal Constitucional prèvia a la reforma de l'article 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 arts. 138, 156 y 157 CE”; (ii) “una segunda cuestión, asimismo lugar común en la JTC, era que esa autonomía

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

7 Cfr. article 146.4 de la Llei 39/1988, de 28 de desembre, reguladora de les hisendes locals, on es disposava que “cadascun dels pressupostos que s'integrin en el pressupost general s'ha d'aprovar sense dèficit inicial”.

8 Cfr. article 54, regla primera, del text refós de la Llei general pressupostària, aprovat pel Reial decret legislatiu 1091/1988, de 23 de setembre, on es disposava que els organismes autònoms no poden tenir dèficit inicial ni consignar crèdits destinats a obligacions de caràcter permanent que depassin l'import de llurs obligacions.

9 Tant és així que l'article 49 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, aprovat per la Llei orgànica 4/1979, de 28 de desembre, destinat a regular estatutàriament el pressupost de la Generalitat, ni tan sols esmenta el principi d'equilibri pressupostari.

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

11 F. Escribano López, 2012, p. 1.

financiera manifestada sobre todo en el 'poder de gasto autónomo' se refería plenamente a sus competencias exclusivas, en relación con las cuales se solía entender que entrañaba no sólo 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", i (iii) cal ressaltar 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".

Així, el TC ha sostingut: (i) malgrat la possible "existencia de controles, incluso específicos", a les hisendes autonòmiques, s'han de considerar una limitació inadequada a l'autonomia financera autonòmica "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 aquélla tenga una relación directa con los mencionados objetivos de política económica" (STC 62/2001, FJ 4).

3.3 Corol·lari

Del que s'acaba d'exposar es desprèn que en aquesta primera etapa, que va des de la redacció original de la Constitució de 1978 fins a l'establiment legal del principi d'estabilitat pressupostària el 2001:

(i) No s'imposa per part de l'Estat el principi d'equilibri pressupostari a les comunitats autònomes en cadascuna de les seves possibles variants i, per tant, tampoc s'imposa el principi d'estabilitat pressupostària.

(ii) Certament, la Generalitat de Catalunya va decidir autoimposar-se el principi d'equilibri pressupostari mitjançant la Llei 10/1982, de finances públiques de Catalunya, però va ser una decisió exercida lliurement dins l'àmbit de la seva autonomia financera.

(iii) Estem, doncs, en una etapa on la normativa estatal reconeix a les comunitats autònomes un notable grau d'autonomia financera en matèria de despesa pública, criteri que corrobora la doctrina del TC.

4 Lleis d'estabilitat de 2001

4.1 Normativa

La segona etapa comprèn el període en què el principi d'estabilitat resulta aplicable per meres disposicions legals. Aquest període comença amb les lleis d'estabilitat de 2001 i finalitza amb la reforma de l'article 135 de la Constitució el 2011.

Tal com 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. Éstos figuran en el art. 109.J del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, añadido por el art. G. de aquél", i es refereixen: a) al control de la taxa d'inflació; b) al control del dèficit públic; c) al manteniment de les fluctuacions monetàries, i d) a la reducció dels tipus d'interès a llarg termini.

Per facilitar la consecució d'aquests objectius i, especialment, de l'objectiu citat a la lletra b), el 17 de juny de 1997 es va acordar, en el Consell d'Amsterdam, el Pacte d'Estabilitat i Creixement, pel qual es limita la utilització del dèficit públic com a instrument de política econòmica dins la Unió Econòmica i Monetària.

La necessitat de complir aquesta normativa comunitària va provocar que el Govern de l'Estat espanyol comencés a treballar en l'elaboració d'una normativa destinada a aconseguir un equilibri pressupostari que inclogués tot el sector públic, la qual cosa es va traduir en la Llei 18/2001, de 12 de desembre, general d'estabilitat pressupostària, i en la seva complementària Llei orgànica 5/2001, de 13 de desembre, per la qual

¹² J. Martín Fernández, 1998, p. 71.

¹³ Com, efectivament, ha estat respecte a l'Estat espanyol.

es dicten els criteris específics relatius a les comunitats autònomes, i es va modificar també l'article 3.2 de la LOFCA a l'efecte d'enfortir el control estatal sobre el règim financer i pressupostari autonòmic.

Cal apuntar que aquestes lleis van ser molt més rígides que el que demanava la normativa comunitària i, en advertir-se que la seva rigidesa podia ser contraproductent, se'n va instar la revisió el 2006,¹⁴ any en què es van dictar la Llei 15/2006, de 26 de maig, de reforma de la Llei 18/2001, i la Llei orgànica 3/2006, de 26 de maig, de reforma de la Llei orgànica 5/2001.

La Llei 18/2001 va ser objecte de refosa pel Reial decret legislatiu 2/2007, de 28 de desembre, que aprovà el text refós de la Llei d'estabilitat pressupostària, el qual va ser modificat pel Reial decret llei 8/2011, d'1 de juliol, que introduí com a novetat una regla que limita l'evolució de la despesa no financera de les administracions públiques. Aquesta regla de la despesa va estar en vigor fins a l'1 de maig de 2012, data en què va entrar en vigor la normativa actual, centrada en la Llei orgànica 2/2012.

4.2 Anàlisi constitucional

Per la nostra part, ja en un treball precedent (2002) vam considerar que les lleis d'estabilitat de 2001 imposaven unes exigències a les administracions autonòmiques i locals que, tal com s'establien, excedien les previsions comunitàries europees i, a més a més, enteníem que pugnaven amb el principi constitucional que emparava la seva autonomia financera.¹⁵

Lluny d'aquest criteri, el TC va sentenciar la plena constitucionalitat de la normativa esmentada, i es va iniciar en aquesta matèria una severa interpretació centralista de la Constitució que, com veurem, amb el temps s'anirà tornant cada vegada més dura i més difícil de justificar. Així, en la STC 134/2011, de 20 de juliol, s'afirma que la concepció de l'estabilitat pressupostària en termes d'equilibri o superàvit s'avé amb les competències de l'Estat previstes en l'article 149.1.13a i 14a CE ("Bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica" i "Hisenda general i Deute de l'Estat"), considerant que aquestes competències "se ejercen en el marco multilateral de coordinación y cooperación previsto por el legislador orgánico".

D'aquesta manera, el TC està al·ludint al Consell de Política Fiscal i Financera com un justificant de la constitucionalitat de la normativa d'estabilitat.

I és que, com explica Ciaralli¹⁶ amb relació a la normativa d'estabilitat de l'any 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 Financera".

14 Tal com explica A. López Díaz, 2018, p. 6, amb relació a la Llei 18/2001 i la Llei orgànica 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 sólo 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 molt resumida, el nostre criteri consistia en el fet que, respecte a la normativa comunitària, cal tenir en compte que no prohibeix el dèficit, sinó tan sols el dèficit excessiu. Conseqüentment, tampoc imposa l'equilibri pressupostari en el sector públic, i encara menys el superàvit. Simplement imposa unes ràtios que limiten el dèficit i el deute públics mitjançant la seva conjugació amb el producte interior brut. Es tracta de ràtios que, a més, es mouen en un considerable marc de flexibilitat. En canvi, les lleis espanyoles d'estabilitat de 2001 imposen una situació d'equilibri o de superàvit pressupostari, cosa que excedeix amb escreix el compromís assumit per l'Estat espanyol. Per si això fos poc, l'Estat es reserva el dret d'autoexonerar-se del compliment dels principis que ell mateix estableix, sense que això li impedeixi exigir-los puntualment a la resta d'administracions públiques. I, en fi, s'adverteix que el procediment d'imputació de responsabilitat a les administracions autonòmiques i locals està mancat de la més elemental de les garanties processals, com és la preceptiva audiència a l'interessat.

Un cop comprovat que el rígid sistema d'estabilitat pressupostària previst en les lleis de 2001 no es pot emparar en la normativa comunitària, cal destacar que, segons el nostre parer, pugna amb la Constitució, atès que, d'una banda, minimitza principis constitucionals informadors del sistema econòmic, i, d'altra banda, limita sobradament el principi d'autonomia financera dels ens territorials. I és que el fet de limitar el recurs a l'endeutament sense donar alternativa per a l'aconsegüiment dels recursos suficients destinats a cobrir les despeses derivades de les seves activitats atempta contra el principi de suficiència financera.

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

Al nostre entendre, la intervenció del Consell de Política Fiscal i Financera no era argument suficient per impedir observar una limitació tan greu de l'autonomia financera de les comunitats autònomes, puix que aquest consell és un òrgan (regulat fonamentalment en l'art. 3 de la LOFCA) en el qual cada comunitat autònoma depèn del criteri que adopti la majoria de les altres comunitats autònomes. És més, en el cas concret de l'estabilitat pressupostària, s'establia per l'article 6.4 de la Llei orgànica 5/2001 que, si no hi hagués acord, s'imposaria el còmput de l'objectiu de l'estabilitat pressupostària derivat de l'article 3.2 de la Llei 18/2001. I, en fi, l'article 11 d'aquesta Llei 18/2001 preveia l'obligació de complir els acords derivats no només del Consell de Política Fiscal i Financera, sinó també del Ministeri d'Hisenda.

Això no obstant, el criteri establert en la STC 134/2011 (de la plena constitucionalitat de la legislació d'estabilitat pressupostària de 2001) es reafirma en resolucions ulteriors, com ara 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 i la STC 198/2011.

D'altra banda, deixem constància que, seguint la mateixa tesi centralista, la doctrina constitucional esmentada ha considerat que la normativa d'estabilitat de 2001, a més de no conculcar els principis d'autonomia i de suficiència financera local, tampoc conculca la tutela financera que a la Generalitat de Catalunya li correspon exercir sobre els ens locals.¹⁷

4.3 Corol·lari

Del que s'acaba d'exposar es desprèn que en aquesta segona etapa, que va des de les lleis d'estabilitat pressupostària de 2001 fins a la reforma de l'article 135 de la Constitució en el 2011:

(i) El legislador estatal, mitjançant la Llei 18/2001 i la Llei orgànica 5/2001, estableix el principi d'equilibri pressupostari tenint en compte la nova modalitat del principi d'estabilitat pressupostària.

(ii) Malgrat que, segons el nostre parer, aquestes lleis van més enllà del que exigeix la normativa comunitària i no s'adeqüen al principi d'autonomia financera de les comunitats autònomes, el TC ha sentenciat la seva plena constitucionalitat i ha destacat que les limitacions imposades a les comunitats autònomes per l'esmentada legislació de 2001 s'exerceixen en un marc multilateral de coordinació i cooperació, com és el del Consell Política Fiscal i Financera.

(iii) Segons el nostre parer, és cert que la legislació d'estabilitat de 2001 preveia aquest marc, però això no podia impedir apreciar una menysvaloració del principi d'autonomia financera de les comunitats autònomes arran de la submissió de cada comunitat autònoma a la decisió adoptada, no només pel Consell de Política Fiscal i Financera, sinó també per l'Administració estatal.

5 Reforma de l'article 135 CE. La Llei orgànica d'estabilitat de 2012

5.1 Normativa

Contextualment cal destacar que al final de 2007 ja van començar a aparèixer els primers símptomes d'una crisi econòmica de calat profund. A mesura que transcorria el temps, es va posar de manifest que afectava greument els comptes públics, amb un constant increment dels interessos a satisfer pel deute sobirà, i en el si de la Unió Europea es van adoptar una sèrie de mesures destinades a preservar l'estabilitat financera.¹⁸

En aquest context, el 26 d'agost de 2011 es formalitzà la proposició de la reforma de l'article 135 CE, un procés que va culminar el 27 de setembre de 2011, data en què la reforma es publicà en el BOE. La seva finalitat més rellevant és elevar a rang constitucional el principi d'estabilitat pressupostària, que des de 2001 havia estat recollit per llei ordinària i, pel que fa a les comunitats autònomes, mitjançant una llei orgànica. A partir de la reforma, el principi tindrà rang constitucional, i el seu desplegament legal s'encomanarà a la legislació orgànica.

¹⁷ Cfr. M. Corchero i L. Sánchez, 2014, p. 412 i seg.

¹⁸ *Id.*, sobre aquest context, A. López Díaz, 2013, p. 1-10.

La normativa vigent es centra en la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera (LOEPSF), la qual destaca perquè preveu un marc unilateral en la determinació dels objectius pressupostaris i atorga a l'Estat incisives facultats d'intervenció per corregir i sancionar les polítiques de les administracions territorials que incompleixin els mandats d'estabilitat pressupostària.¹⁹

També cal fer esment del Reial decret llei 21/2012, de 21 de juliol, de mesures de liquiditat de les administracions públiques i en l'àmbit financer, que té per objecte principal crear el Fons de Liquidat Autòmic (FLA), amb l'objectiu de dotar de liquiditat per finançar el deute autòmic a canvi d'acceptar una sèrie de condicions.

5.2 Anàlisi constitucional: plantejament

Com destaca Antonio López,²⁰ partint d'Escudero Alday,²¹ “la reforma [de l'art. 135 CE] se tramitò 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”. Aquesta rapidesa es va aconseguir gràcies al fet que la reforma es va dur a terme mitjançant el procediment abreujat previst en l'article 167 CE, es va aprovar en lectura única al Congrés i, a més, la tramitació es va desenvolupar pel procediment d'urgència. Això va fer que es presentés un recurs d'empara contra diverses resolucions de la Mesa i del Ple del Congrés, recurs que va ser inadmissiu a tràmit per la Interlocutòria del TC 9/2012, la qual va comptar amb tres vots particulars. Sobre això, només deixar constància que un important sector doctrinal ha criticat negativament el procediment seguit per la reforma constitucional, així com la interlocutòria a la qual hem fet referència.²²

Un cop el TC s'ha mostrat favorable a la constitucionalitat del procediment de reforma, tindrem que el seu desenvolupament serà constitucional en la mesura que s'adeqüi a la Constitució.

Segons el que hem apuntat, el nou redactat de l'article 135 CE preveu el desplegament normatiu del contingut de la reforma mitjançant una llei orgànica.²³ En compliment d'aquesta previsió s'ha dictat la ja citada LOEPSF.

Passem tot seguit a examinar-ne els aspectes que, amb relació a l'objecte d'aquest treball, considerem més transcendents.

5.3 El dèficit estructural

El nou article 135 CE, després d'establir en l'apartat 1 que “todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria”, estableix en l'apartat 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”.

Així mateix, l'apartat 5 del precepte constitucional esmentat estableix 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”. I la seva lletra b) especifica que la llei orgànica de desplegament en tot cas regularà “la metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural”.

19 Deixem apuntat que aquesta llei ha estat modificada en alguns aspectes per normativa posterior (cfr. lleis orgàniques 4/2012, de 26 de setembre; 6/2013, de 14 de novembre; 9/2013, de 20 de desembre, i 6/2015, de 12 de juny).

20 A. López Díaz, 2013, p. 10.

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

22 Cfr., en aquesta línia, el ja citat A. López Díaz, 2018, p. 11-12, que porta causa de les opinions expressades pels membres del Consell de Redacció de la *Revista Española de Derecho Constitucional* (2011, p. 159-210). Sobre aquest particular, vid. també P. García-Escudero Márquez, 2012, p. 165 i seg.; M. J. Ridaura Martínez, 2012, p. 249 i seg.; F. López Aguilar, 2012, p. 199 i seg.; O. Salazar Benítez, 2012, p. 409 i seg.; J. García Roca, 2013, p. 40 i seg.; M. A. Martínez Lago, 2013, p. 131 i seg.; A. Rodríguez Bereijo, 2013, p. 5 i seg., i C. A. Ciaralli, 2018, p. 63 i seg.

23 Concretament, la previsió esmentada es fa en els apartats segon i cinquè de l'article 135 CE, així com en la disposició addicional única de la reforma constitucional.

Com veiem, l'apartat 2 del precepte constitucional fa una remissió al que s'estableixi per la Unió Europea,²⁴ i tot seguit encomana a una llei orgànica el seu desplegament.

Pel que fa a la Unió Europea, Antonio López²⁵ explica que “en el ámbito comunitario la concreción del déficit excesivo se efectuaba originariamente en el protocolo n.º 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””.

Pel que fa a la llei orgànica de desplegament, s'ha acusat la LOEPSF d'un doble defecte: ser insuficient a l'hora de regular la metodologia i el procediment, però, en canvi, mostrar-se massa rígida a l'hora de fixar el límit de déficit estructural.

En aquest sentit, recollint el criteri manifestat pel Consell d'Estat sobre l'avantprojecte de llei, Antonio López²⁷ considera que la LOEPSF es mostra “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”. I és que com a mínim s'haurien de mencionar les normes aplicables i les línies generals de la metodologia.

Ara bé, curiosament, la LOEPSF es mostra summament rígida pel que fa al límit de déficit estructural, puix que en el seu article 11.2 s'estableix 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 el 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”.

S'observa que la LOEPSF estableix un límit que és més rígid que l'establert per la normativa comunitària vigent prevista en el tractat esmentat, puix que, com 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 sólo 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)”.

D'acord amb Ciaralli,²⁹ aquí sorgeix “una primera incoherencia entre dicho Tratado y la Ley Orgánica 2/2012”. Al nostre entendre, això és cert, però també és cert que el límit establert per la LOEPSF respecte al déficit estructural s'ajusta a l'article 135 CE, ja que aquest permet al legislador orgànic fixar uns límits que estiguin per sota del previst en la normativa comunitària.

24 Cosa per la qual s'ha dit que, en aquesta matèria, l'article 135 CE converteix el dret europeu en paràmetre de la constitucionalitat (vid. A. Rodríguez Bereijo, 2013, p. 32; M. Carrillo López, 2014, p. 23, i J. A. Sánchez Galiana, 2017, p. 29).

25 A. López Díaz, 2018, p. 15.

26 Tractat ratificat per l'Estat espanyol arran de l'autorització concedida per la Llei orgànica 3/2012, de 25 de juliol.

27 A. López Díaz, 2018, p. 16 i 26.

28 M. Carrasco Durán, 2013, p. 184.

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

Una qüestió diferent és la relativa a si la fixació d'aquest límit establert per la LOEPSF s'acomoda al principi d'autonomia financera de les comunitats autònomes. Des d'una vessant dogmàtica, estimem que la resposta és negativa, atès que:

(i) La regulació del límit esmentat per la LOEPSF no obeeix al criteri de la mínima intervenció de l'ens central, en la mesura que va més enllà del que imposa la normativa europea a la qual es remet el precepte constitucional desplegat per la llei orgànica esmentada.

(ii) Aquesta regulació tampoc obeeix al criteri de la participació dels ens autònoms en la presa de decisions que els afectin, en la mesura que la LOEPSF estableix un sistema rígid sense preveure una participació eficaç de les comunitats autònomes en la fixació del límit.

En aquest sentit, s'adverteix un canvi de paradigma entre la legislació d'estabilitat de 2001 i la legislació orgànica d'estabilitat de 2011, ja que, mentre que aquella reconeixia un cert marc bilateral entre l'Estat i les comunitats autònomes, la nova legislació estableix un sistema unilateral en favor de l'Estat, de tal manera que, com diu 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”.

Cal remarcar que la pugna amb el principi d'autonomia no sorgeix en el fet que l'Estat fixi un nivell màxim de despesa a les comunitats autònomes, sinó en el procediment per fixar-lo, que ha menyspreat la seva participació en la presa de les decisions que les afecten, puix que el procediment per fixar els objectius d'estabilitat pressupostària i deute públic per al conjunt de les administracions públiques rau en un acord del Consell de Ministres que serà remès a les Corts per a la seva aprovació (cfr. art. 15)³¹ i, un cop aprovats, el Ministeri d'Hisenda fixarà els objectius per a cada comunitat autònoma després d'escoltar el Consell de Política Fiscal i Financera (cfr. art. 16).

En aquest sentit, d'acord amb Ciaralli³² –que en aquest punt recull el criteri de Dolores Arias–,³³ s'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’”. I és que, segons el que adverteix 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

Encara que, segons el nostre parer, aquests arguments són suficients per considerar que aquesta normativa pugna obertament amb el principi d'autonomia financera de les comunitats autònomes³⁶, s'ha de reconèixer

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

31 Cal apuntar que la defectuosa redacció del precepte provoca que hi hagi dubtes sobre el règim d'impugnació. Segons el 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 efecte, segons l'article 12 de la LOEPSF, aquesta taxa de referència determinant de la regla de despesa la calcularà el Ministeri d'Economia i Competitivitat.

36 I és que l'anàlisi comparativa que fa M.M. Darnaculleta Gardella, 2014, p. 174 i s. entre els models seguits per l'Estat espanyol i la República alemanya, posa en evidència que el model de limitació del deute públic autònom implantat per la normativa de l'Estat espanyol s'ha utilitzat per a l'objectiu merament polític consistent en la recentralització de les competències autonòmiques, puix des d'un punt de vista estrictament econòmic, l'objectiu de control del deute públic s'hagués pogut aconseguir per altres vies que no menysvaluessin el principi d'autonomia financera autonòmica, tal i com s'ha fet a Alemanya. Concretament, la citada autora finalitza les seves conclusions dient: “no sembla que hi hagi cap raó jurídica que expliqui la diferent posició de l'StabilRat en relació amb el control del déficit i el deute de la Federació i els Länder, en comparació amb el paper del CPFF en el control de l'Administració

que, des d'una vessant positiva, la conclusió ha de ser diferent, puix que ja la STC 215/2014, de 18 de desembre, que conté la primera decisió del TC sobre la LOEPSF, va desestimar tots els motius d'inconstitucionalitat presentats pel reclamant (el Govern de Canàries), un dels quals era la determinació unilateral per part de l'Estat dels objectius d'estabilitat pressupostària i deute públic per a cada una de les comunitats autònomes.

En suma, respecte al concepte de dèficit estructural que preveu l'article 135.2 CE com a criteri integrant del principi d'estabilitat pressupostària, cal concloure que:

(i) La LOEPSF estableix un límit més estricte que l'imposat per la normativa comunitària a la qual es remet la CE i, a més a més, el límit és fixat sense una participació eficaç de les comunitats autònomes, de tal manera que s'allunya dels criteris rectoris de l'autonomia financera consistents en la mínima intervenció de l'ens central i en la participació efectiva dels ens autònoms en la presa de decisions que els afectin.

(ii) La qüestió de fons estriba en el fet que el sistema de la LOEPSF per a l'establiment dels objectius d'estabilitat pressupostària i deute públic per a cada una de les comunitats autònomes és unilateral, ja que les comunitats autònomes no hi intervenen a títol individual. De fet, tan sols hi intervenen mitjançant l'informe del Consell de Política Fiscal i Financera, que no és vinculant i, per tant, és l'Estat qui pren la decisió resolutòria de forma discrecional.

(iii) En aquest marc, entenem que aquest sistema unilateral dissenyat per la LOEPSF pugna obertament amb el principi d'autonomia financera de les comunitats autònomes, però s'ha de reconèixer que el TC en té una visió molt distinta, per tal com, adoptant un criteri segons el nostre parer extremadament centralista, l'ha considerat adequat a la Constitució.

5.4 Equilibri pressupostari de les entitats locals

El segon incís del segon paràgraf de l'article 135.2 CE estableix que "las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario".

Amb caràcter previ, cal dir que la doctrina³⁷ ha posat en evidència que "en una interpretació literal podria entendre que no sólo se prohíbe el déficit, sino también el superávit presupuestario". Però com que aquesta interpretació literal pugna amb la interpretació espiritualista de la norma, segons la qual el que es pretén prohibir són les situacions de dèficit, cal interpretar que el que es vol dir és que les entitats locals han de presentar equilibri o superàvit pressupostari, tal com estableix l'article 11.4 de la LOEPSF.

Arribats a aquest punt, tenim que de l'article 3.2 de la LOEPSF es dedueix que la situació d'equilibri o superàvit ha de ser estructural, no nominal. I si bé cal reconèixer que resulta difícil concretar el mecanisme legal per a la individualització dels objectius d'estabilitat per a cada una de les entitats locals, sí que resulta pacífic advertir que, segons el que es diu en l'article 15 de la LOEPSF, aquests objectius seran fixats pel Govern, amb l'informe previ de la Comissió Nacional d'Administració Local i l'aprovació ulterior de les Corts Generals.³⁸

Doncs bé, en aquest sentit cal destacar, d'una banda, que l'informe previ de la Comissió Nacional d'Administració Local no és vinculant, per la qual cosa serà l'Estat qui acabarà prenent la decisió de forma discrecional, i, d'altra banda, que no es dona cap marge a les comunitats autònomes perquè puguin influir sobre la decisió estatal que es prengui sobre les seves entitats locals.

de l'Estat espanyol i de les comunitats autònomes. Més aviat sembla que són raons vinculades a la conjuntura política actual les que expliquen el marcat protagonisme que atribueix la LOEPSF al Ministeri d'Hisenda en l'articulació del control pressupostari i del deute públic de tots els nivells d'administració territorial. Aquest model impedeix que el control dels pressupostos de l'Estat es porti a terme amb garanties d'objectivitat i dificulta la participació de les comunitats autònomes en algunes decisions bàsiques per al manteniment de la seva autonomia financera. Com ja s'ha dit, una decisió d'aquesta mena és, en tot cas, exemplificativa del marcat caràcter recentralitzador de la legislació estatal espanyola encaminada a controlar el deute públic".

37 Cfr. A. López Díaz, 2013, p. 18, partint d'A. Martí del Moral, 2012, p. 284.

38 D'acord amb aquest article 15, els objectius d'estabilitat pressupostària i de deute públic per al conjunt dels ens locals també parteixen de la regla de la despesa prevista en l'article 12, i cal recalcar que, segons argumenta F. Aragón Sánchez, 2012, p. 6, "la generalització de la aplicació 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".

Centrant-nos en aquest segon aspecte, resulta rellevant que en la LOEPSF ni tan sols s'intenta tenir en compte el factor autonòmic, cosa que seria molt senzilla partint del producte interior brut (en endavant, PIB), concepte, aquest, basilar en el tema que ens ocupa, puix que, de conformitat amb l'article 15 de la LOEPSF, els objectius d'estabilitat pressupostària i de deute públic estaran expressats "en términos porcentuales del Producto Interior Bruto nacional nominal".

Té raó Antonio López³⁹ quan diu que resulta molt difícil, si no impossible, conèixer el PIB de cada entitat local. Ara bé, sí que es coneix el PIB de cada comunitat autònoma. Tenint en compte aquest marc, una opció que segons el nostre parer seria perfectament factible consisteix simplement que els citats objectius, relatius als ens locals, fossin fixats per l'Estat amb relació a cada comunitat autònoma segons el seu PIB, i que fos la comunitat autònoma la que, de conformitat amb les bases establertes per la legislació estatal, dictés la normativa de desplegament on es fixessin els criteris destinats a individualitzar els objectius per a cada un dels seus ens locals.

La realitat, però, és que res d'això ni quelcom que s'hi assembli es preveu en la normativa vigent. Ans al contrari, la LOEPSF torna a fer gala d'un centralisme exacerbat, segons el nostre parer. El més curiós és que tot indica que la doctrina constitucional beneeix aquesta menysvaloració de les competències que s'haurien de reconèixer a les comunitats autònomes respecte a les seves entitats locals. En efecte, malgrat que en la matèria ara examinada la Constitució⁴⁰ estableix que només es reserva a l'Estat la competència sobre els aspectes bàsics i/o coordinadors de la planificació general de l'activitat econòmica i del règim jurídic de les administracions públiques, així com la competència de la Hisenda que sigui general i del deute públic de l'Estat,⁴¹ el TC ha entès que la pràctica totalitat de les hisendes locals són una matèria reservada en exclusiva a l'Estat.⁴²

Cal concloure, doncs, que:

(i) Segons la interpretació que al nostre entendre cal fer de la Constitució, caldria reconèixer a les comunitats autònomes que estatutàriament han assumit la competència per regular el règim jurídic de les entitats locals la facultat per concretar els objectius d'estabilitat pressupostària i de deute públic de les seves entitats locals, dins les bases fixades pel legislador estatal.

(ii) Ara bé, res d'això succeeix amb la normativa derivada de la LOEPSF, la qual atribueix en exclusiva aquesta competència a l'Estat, sense deixar cap participació efectiva a les comunitats autònomes, criteri hipercentralista que troba suficient recolzament en la doctrina del TC sobre les hisendes locals.

5.5 Principi de reserva de llei en matèria d'endeutament i crèdit

El text original de la norma recollida en l'apartat 1 de l'article 135 CE⁴³ ha passat a l'actual apartat 3, paràgraf primer, amb un nou redactat,⁴⁴ i té per objecte deixar clar que el principi de reserva de llei en matèria d'endeutament també s'aplica a les comunitats autònomes.

Atès que, quan es tracti d'endeutament autonòmic, la competència per dictar la llei que autoritza i fixa els límits de l'endeutament és del Parlament autonòmic, es podria pensar que se satisfà plenament el principi d'autonomia financera de les comunitats autònomes. Això no obstant, com indica Antonio López,⁴⁵ cal tenir en compte que perquè es pugui dictar aquesta llei autonòmica "será necesario que el ente en cuestión tenga abierta la posibilidad de acudir al endeudamiento con arreglo a la normativa de estabilidad presupuestaria".

Quelcom similar succeeix quan es tracta de les entitats locals, amb la singularitat que, com que aquestes no tenen capacitat legislativa, l'autorització per acudir al crèdit es troba en la legislació estatal d'hisendes

39 A. López Díaz, 2013, p. 19.

40 Cfr. apartats 13, 14 i 18 de l'article 149.1 CE.

41 Vid., sobre aquest particular, la primerenca però rigorosa exegesi constitucional feta per J. J. Ferreiro Lapatz, 1989, p. 11 i seg.

42 Cfr. FJ 139 a 142 de la STC 31/2010, de 28 de juny, sobre la reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006.

43 El redactat original de l'article 135.1 CE establia: "El Gobierno habrá de estar autorizado por ley para emitir Deuda Pública o contraer créditos".

44 L'actual redactat de l'article 135.3, paràgraf primer, CE, estableix: "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.

locals,⁴⁶ que és on s'estableixen els criteris legitimadors per poder fer ús de l'autorització legal, i es destaca que, en determinats supòsits, es requereix també l'autorització singular de l'ens tutelant, ja l'Estat o ja la comunitat autònoma, i que, en tot cas, han de respectar la normativa d'estabilitat pressupostària.

Del que s'acaba d'exposar es desprèn que:

(i) Quan es tracta d'endeutament autonòmic, el Parlament de la comunitat autònoma només podrà dictar la llei d'autorització si s'han complert els criteris de la normativa d'estabilitat pressupostària.

(ii) Quan es tracta d'endeutament local, la llei d'autorització és la d'hisendes locals, i s'ha de respectar la normativa d'estabilitat pressupostària.

(iii) Si tenim en compte que tant la normativa d'estabilitat pressupostària com la d'hisendes locals les dicta l'Estat i no deixen maniobra perquè les comunitats autònomes puguin fixar criteris propis, en resulta que la normativa vigent pugna amb el principi que empara la seva autonomia.

5.6 Presumpció de crèdit i prioritat del pagament de la despesa pública

El text original de la norma recollida en l'apartat 2 de l'article 135 CE⁴⁷ ha passat a l'actual apartat 3, paràgraf segon, amb un nou redactat,⁴⁸ i té per objecte reforçar les obligacions derivades del deute públic.

El nou redactat reitera l'antiga presumpció *iuris et de iure*, consistent en el fet que els crèdits pressupostaris per fer front al pagament –tant dels interessos com del capital– del deute públic s'entendran sempre inclosos en l'estat de despeses del pressupost. I també reitera l'antic mandat consistent en el fet que tals crèdits no podran ser objecte d'esmena o modificació mentre s'ajustin a les condicions de la llei d'emissió.

Des d'un punt de vist subjectiu, el nou redactat especifica que la norma constitucional s'aplica al conjunt de les administracions públiques i, per tant, a més d'aplicar-se a l'Estat, s'aplica a les comunitats autònomes i als ens locals.

Des d'un punt de vista objectiu, presenta com a novetat l'afegit d'un segon mandat en establir que el pagament dels crèdits esmentats gaudirà de prioritat absoluta, cosa que converteix els prestadors de les administracions públiques en una mena de creditors privilegiats, de tal manera que s'han de considerar modificats els preceptes que estableixen un altre ordre de prioritats, com és el cas de l'article 187 del text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals o dels articles 84 i 90 a 92 de la Llei concursal.⁴⁹

El més greu de tot és que, tal com ja vam tenir ocasió d'exposar en un altre treball (2012), la reforma constitucional suposa una alteració dels principis constitucionals sobre la despesa pública recollits essencialment, en la seva vessant material, per l'article 312 CE, segons el qual “el gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía”.

Aquesta justícia de la despesa pública que la Constitució pretén imposar a través dels principis d'equitat, eficiència i economia es veu minvada pel nou redactat de l'article 135 CE, en la mesura que qualsevol despesa, per més equitativa, eficient i econòmica que sigui, s'haurà de posposar al pagament previ del deute públic.

I així resulta que, amb el nou precepte constitucional, s'ha d'entendre més “just” que l'Estat pagui íntegrament i puntual els inversors en deute públic, encara que sigui a costa de suspendre tant l'abonament dels salaris als seus propis treballadors i funcionaris com les factures dels seus propis contractistes per a béns i serveis, per

46 Cfr. articles 48 i seg. del text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals.

47 El redactat original de l'article 135.2 CE establia: “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 L'actual redactat de l'article 135.3, paràgraf segon, CE, estableix: “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 *Id.* A. López Díaz, 2013, p. 25, partint de De la Hucha Celador, 2005, p. 45, i de J. García-Andrade Gómez, 2012, p. 316.

més que els crèdits que aquests tinguin davant la Hisenda pública siguin anteriors als crèdits dels inversors citats. És més, des d'un punt de vista social, la reforma ja no tan sols comporta un canvi de principis jurídics, sinó fins i tot de valors morals, que determina una relaxació de l'interès públic general a favor dels interessos especulatius d'uns quants.⁵⁰

En aquest marc, s'observa que la previsió constitucional de la prioritat absoluta del deute públic ve a suposar també una limitació al principi constitucional d'autonomia financera de les comunitats autònomes, ja que condiona en gran manera els plans de disposicions de fons que puguin elaborar. Per més que una comunitat autònoma vulgui prioritzar un tipus de despesa, com podria ser la social o la laboral, primer haurà de fer front a la despesa creditícia.

5.7 La fixació d'un límit màxim de deute públic i la seva distribució entre les diferents administracions

L'apartat 3 del reformat article 135 CE preveu una nova norma, consistent en el fet 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 incís de l'apartat 5.a) del mateix article constitucional estableix que una llei orgànica regularà, en tot cas, “la distribución de los límites de déficit y de deuda públicos entre las distintas Administraciones Públicas”.

Com explica López Díaz,⁵¹ encara que la norma de l'apartat 3 sigui nova a la Constitució, el cert és que el seu contingut ja resultava aplicable per imposició del Tractat de Funcionament de la Unió Europea, en què en el seu Protocol núm. 12 es preveu un límit (el 60 per 100) del deute públic sobre el PIB. De tal manera, doncs, que simplement es dona un reforçament de rang (passa de norma continguda en un tractat internacional a norma continguda, a més a més, en la Constitució), la qual cosa obre noves vies de reacció davant el seu eventual incompliment, en permetre's la utilització dels mecanismes per al control de la constitucionalitat.

D'altra banda, el mateix 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

Segons el nostre parer, salta a la vista que amb aquest repartiment del límit màxim de deute públic per part del legislador orgànic estatal es compleix el castís aforisme que “quien parte y reparte se lleva la mejor parte”. Es dona, tanmateix, la circumstància que, com posa en relleu Francisco Escribano,⁵³ les comunitats autònomes assumeixen el gruix d'unes competències summament costoses com són les d'educació, sanitat i assistència social, de tal manera que si a la fixació d'aquest límit de dèficit a les comunitats autònomes s'hi afegeix l'escassetat dels ingressos autonòmics, s'arriba a la conclusió que queda “indefectiblemente desnuda la tan proclamada autonomía en materia de gasto, es decir, la autonomía política”.

D'acord amb el que s'ha exposat, estimem que, certament, la LOEPSF s'ajusta al mandat literal de l'article 135 CE quan adjudica a les comunitats autònomes una part molt minsa del límit màxim del deute públic, però no pondera la seva interpretació conjunta amb el principi constitucional d'autonomia financera de les comunitats autònomes, puix que essent aquestes les que suporten el gruix de la despesa pròpia de l'Estat social que es proclama en l'article 1 de la Constitució, considerem que resultaria forçós interpretar que l'Estat priorités la procura de recursos suficients per a la seva cobertura. I mentre no es reformés el sistema financer autonòmic, afavorint l'obtenció d'ingressos tributaris propis o augmentant les transferències de l'Estat, l'única opció que restaria és la de permetre un major nivell d'endeutament autonòmic, encara que això fos a costa de rebaixar el nivell d'endeutament predicable de l'Administració estatal.

⁵⁰ En aquesta línia, partint de doctrina precedent, 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”.

⁵¹ A. López Díaz, 2013, p. 22.

⁵² Cfr. article 13.1, paràgraf segon, de la LOEPSF. En la disposició transitòria primera d'aquesta Llei orgànica es preveu el període transitori.

⁵³ F. Escribano López, 2012, p. 2.

5.8 La possibilitat de superar el límit de dèficit o de volum de deute en circumstàncies excepcionals

L'apartat 4 de l'article 135 CE preveu una nova norma constitucional consistent en el fet que “los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública sólo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciada por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados”.

El segon incís de l'apartat 5.a) del mateix article constitucional estableix, respecte als límits de dèficit i de deute públic, que una llei orgànica regularà, en tot cas, “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”.

Aquesta norma constitucional s'ha desenvolupat en l'article 11.3 de la LOEPSF. Una de les qüestions que ha cridat l'atenció de la doctrina és que, segons el 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 sólo a una o algunas CCAA, también la decisión corresponde al 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 mateixa línia, l'autor esmentat explica que el Consell d'Estat va posar de manifest l'absència d'intervenció de les comunitats autònomes, fins i tot a través del Consell de Política Fiscal i Financera.

Segons el nostre parer, també aquí la LOEPSF s'ha mostrat poc respectuosa amb l'autonomia politicofinancera de les comunitats autònomes, puix que si bé és cert que l'article 135.4 CE es remet a la majoria absoluta del Congrés dels Diputats, no és menys cert que no impedeix la participació autonòmica. Ans al contrari, segons el nostre criteri, aquesta hauria de ser considerada preceptiva (i fins i tot determinant) si la circumstància excepcional prevista pel precepte constitucional esmentat es focalitzés en el territori d'alguna o algunes comunitats autònomes en concret, cosa que determinaria que fossin ens públics singularment afectats.

D'aquesta manera, cal concloure que:

(i) Malgrat que l'article 135.4 CE preveu que la possibilitat de superar el límit de dèficit en circumstàncies excepcionals sigui apreciada pel Congrés dels Diputats, el principi d'autonomia financera impulsa a interpretar que les comunitats autònomes afectades per tals circumstàncies excepcionals tinguin una participació determinant a l'hora de fixar aquests límits.

(ii) Ara bé, el cert és que la LOEPSF no preveu en aquest sentit cap tipus de participació de les comunitats autònomes, ni tan sols a través del Consell de Política Fiscal i Autonòmica, criteri que, si bé a nivell doctrinal considerem que pugna amb el principi d'autonomia financera de les comunitats autònomes, a nivell positiu, estímem que és recolzat per la doctrina constitucional.

5.9 La responsabilitat de les administracions públiques en cas d'incompliment dels objectius d'estabilitat pressupostària. Les mesures previstes per reconduir l'incompliment

a) Plantejament

L'apartat 5.c) de l'article 135 CE estableix que la llei orgànica de desplegament haurà, en tot cas, de regular “la responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria”.

El desplegament del precepte esmentat per la LOEPSF s'ha dut a terme mitjançant la regulació del principi de responsabilitat (cfr. article 9 i disposició addicional segona), així com l'establiment d'una sèrie de mesures destinades a reconduir o reprimir els eventuais actes d'incompliment per les administracions públiques.

Es tracta d'una sèrie de mesures piramidals que augmenten en gravetat a mesura que es consideri que augmenta el perill d'incompliment dels objectius d'estabilitat. Passem a examinar-les.

⁵⁴ A. López Díaz, 2013, p. 21.

b) Mesures preventives

En primer lloc, s'estableixen les mesures preventives. Una d'elles és de signe prohibitiu, i l'altra és de signe amenaçador.

La de signe prohibitiu es regula en l'article 18 de la LOEPSF, en què s'estableix que si el volum de deute públic se situa per sobre del 95 per 100 dels límits establerts en l'article 13.1 per a cada una de les administracions públiques, "las únicas operaciones de endeudamiento permitidas a la Administración pública correspondiente serán las de tesorería". D'aquesta manera, doncs, es veta la possibilitat d'emprar el deute públic a mitjà o llarg termini com a font de finançament.

La mesura preventiva de signe amenaçador es regula en l'article 19 de la LOEPSF, en què s'estableix que en cas que el Govern de l'Estat apreciï un risc d'incompliment dels objectius d'estabilitat pressupostària, del deute públic o de la regla de despesa, "se formulará una advertencia motivada a la Administración responsable previa audiencia de la misma". Aquesta advertència es farà pública per al coneixement general i se'n donarà compte al Consell de Política Fiscal i Financera –si es tracta d'una comunitat autònoma– o a la Comissió Nacional d'Administració Local –si es tracta d'una corporació local. Si l'administració advertida no adopta les mesures necessàries per evitar el risc o si, segons el parer del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques, les mesures adoptades no són suficients, s'aplicaran les mesures correctives de l'incompliment.

Crida l'atenció que qui aprecia el risc d'incompliment és exclusivament el Govern de l'Estat, en un marc que, com sosté Ciaralli,⁵⁵ "parece excesivamente discrecional". I és que, a banda que el legislador no dona paràmetres per concretar què es considera a aquest efecte risc d'incompliment, resulta que l'òrgan de coordinació (el Consell de Política Fiscal i Financera o la Comissió Nacional d'Administració Local) només té la funció de ser subjecte passiu de la informació que rep del Govern. Com explica Dolores Arias,⁵⁶ a aquest òrgan "sólo se le informa de la advertencia y de las técnicas concretas que pueden dar lugar a la apreciación de la insuficiencia". Així mateix, pel que fa a l'administració autònoma o local afectada, només té la possibilitat d'adoptar les mesures que se li suggereixin per part de l'Estat, ja que en cas contrari el Ministeri d'Hisenda li podrà imposar les mesures correctives que tot seguit comentarem.

c) Mesures correctives

Les mesures correctives ja no tenen un signe prohibitiu o amenaçador davant el risc d'incompliment, sinó executiu, per tal redirigir les finances públiques d'una administració.

Així, l'article 20 de la LOEPSF preveu "mesures automàtiques de correcció" consistents en el fet que quan el Govern comprovi l'incompliment dels objectius d'estabilitat pressupostària, del deute públic o de la regla de la despesa, caldrà l'autorització (que serà de l'Estat quan l'ens incomplidor sigui una comunitat autònoma) per a la concertació de qualsevulla operació de crèdit, llevat de les que siguin a curt termini sense finançament exterior. També caldrà autorització estatal (informe favorable del Ministeri d'Hisenda) per a la concessió de subvencions o la subscripció de convenis per part de l'Administració central amb comunitats autònomes incomplidores. Com explica Ciaralli,⁵⁷ crida l'atenció una disposició com aquesta, puix: "La Ley⁵⁸ establece que estas medidas automáticas de corrección pueden aplicarse no sólo en caso de expresa comprobación del incumplimiento por parte de la Comunidad Autónoma afectada, sino también a 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 mateix article 20 també es preveuen com a mesures automàtiques les relatives al pagament de proveïdors, les quals poden arribar a la retenció dels recursos autonòmics per part de l'Estat, de tal manera que es priva les comunitats autònomes de la seva facultat d'ordenar els plans de disposició de fons mitjançant una mesura també adoptada de forma unilateral per l'Estat.

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. apartat 4 de l'article 20 de la LOEPSF.

A les mesures correctives automàtiques previstes per l'article 20 de la LOEPSF s'hi afegeixen les mesures correctives relatives a la imposició d'aprovar per les administracions considerades incomplidores un "pla economicofinancer" i un "pla de reequilibri" en els termes establerts pels articles 21 a 24 de la LOEPSF. En aquest punt, cal fer dues observacions.

D'una banda, el legislador orgànic, en l'article 23.3, abaixa el to de la unilateralitat de l'Estat quan atribueix al Consell de Política Fiscal i Financera una funció de certa rellevància, atès que el considera l'òrgan que ha de comprovar la idoneïtat dels plans. En el supòsit que estimi que són insuficients, s'aplicaran les mesures coercitives de l'article 25.

Però, d'altra banda, el legislador orgànic, en l'article 24.4, incideix altre cop en la severa unilateralitat de l'Estat quan es tracta del seguiment dels plans. Sobre aquest particular, Francisco Escribano⁵⁹ diu: "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) Mesures coercitives

Entrant ja en les mesures coercitives, s'observa que n'hi ha de dos tipus: (i) les mesures coercitives de primer grau, que són les previstes en l'article 25 de la LOEPSF, i (ii) les de segon grau, que són les previstes en l'article 26, dins el títol de mesures de compliment forçós.

Pel que fa a les mesures coercitives que hem anomenat "de primer grau", regulades en l'article 25 de la LOEPSF, tenim que són dues: una de regulada en l'apartat 1.a) i complementada en l'apartat 2, i una altra de regulada en l'apartat 1.b). Passem a veure-les per separat.

En l'apartat 1.a) s'estableix l'obligació que l'administració afectada aprovi la no disponibilitat de crèdits i efectui la retenció de crèdits corresponent que garanteixi el compliment de l'objectiu establert. Sobre aquesta segona obligació, es fan dues especificacions. En l'últim incís del precepte es diu 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". Com explica Dolores Arias,⁶⁰ es pot parlar de la substitució "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 sólo esto, sino que también las competencias normativas correspondientes a los Parlamentos autonómicos pasan a 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".

Tanmateix, amb referència a aquestes mesures de l'apartat 1.a), en l'apartat 2 de l'article 25 es diu que, en cas que no s'adoptin les mesures adequades, o que les mesures adoptades siguin insuficients, "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 para la administración incumplidora". Aquesta "comissió d'experts" no deixa de ser un conjunt de comissionats nomenats per l'Estat que actuen a mode del que col·loquialment s'ha anomenat "homes de negre".

59 F. Escribano López, 2012, p. 6.

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

Com exposa Ciaralli⁶¹ partint 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’”. D’aquí ve que Francisco Escribano⁶³ conclou que la possibilitat d’enviar tal comissió suposa “una nueva manifestación de esa evidente función tuteladora que desnaturaliza la idea de autonomía financiera”.

En l’apartat 1.b) s’estableix la facultat del Ministeri d’Hisenda d’exigir la constitució d’un “dipòsit” que, si es persisteix en l’incompliment, al cap de sis mesos es convertirà en una “multa coercitiva”. Cal destacar que l’article 103 de la Llei 39/2015, d’1 d’octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, regula a escala general la multa coercitiva com un mitjà d’execució forçosa susceptible de ser utilitzat per l’Administració en els casos en què així ho autoritzi el legislador; en canvi, de la literalitat de l’article 25.1.a) de la LOEPSF es desprèn que el preveu no com una possibilitat que pugui emprar l’Administració, sinó com una imposició legal a mode de conseqüència automàtica derivada de l’incompliment.

Pel que fa a les mesures coercitives que hem anomenat “de segon grau”, regulades per l’article 26 de la LOEPSF dins el títol de mesures de compliment forçós, cal dir que són les més greus per a l’autonomia financera de les comunitats autònomes, fins al punt que impliquen l’aplicació de l’article 155 CE.

El seu pressupòsit de fet consisteix en l’incompliment per part de la comunitat autònoma de qualsevulla de les mesures correctives previstes en l’article 25; és a dir, no adoptar l’acord de no disponibilitat de crèdits [apartat 1.a)], no constituir-se el dipòsit obligatori en el Banc d’Espanya [apartat 1.b)] o no complir les mesures proposades per la comissió d’experts [apartat 2].

La conseqüència jurídica és l’aplicació de l’article 155 CE. És a dir, requeriment fet pel Govern estatal al president de la comunitat autònoma perquè compleixi en el termini que se li indiqui, i, en cas que no s’atengui el requeriment, el Govern, amb l’aprovació per majoria absoluta del Senat, adoptarà les mesures necessàries per obligar la comunitat autònoma a la seva execució forçosa, de tal manera que el Govern pot donar instruccions a totes les autores autonòmiques.

És clar, doncs, que l’article 26.1 de la LOEPSF, a l’empara de l’article 155 CE, permet la intervenció de la comunitat autònoma per part de l’Estat, la qual cosa pot donar lloc al fet que el Govern estatal dicti instruccions a les autoritats de les comunitats autònomes.⁶⁴ Més dubtós és que permeti la dissolució dels òrgans de govern autonòmics o de l’assemblea. Nosaltres creiem que l’activació de l’article 135 CE amb motiu de l’article 26 de la LOEPSF no pot donar lloc a aquesta mesura, ja que aquesta llei orgànica només la preveu respecte a les corporacions locals, no per a les comunitats autònomes.⁶⁵

Del que s’acaba d’exposar es desprèn que les mesures preventives, correctives i coercitives previstes per la LOEPSF suposen el reforçament de la unilateralitat que impregna el nou sistema d’estabilitat en detriment del principi d’autonomia financera.

(i) Després d’atorgar-se una clara preeminència al Ministeri d’Hisenda en el repartiment del nivell de deute en què poden incórrer les diferents administracions públiques,⁶⁶ s’imposa a les comunitats autònomes un

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

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

63 F. Escribano López, 2012, p. 6.

64 Així, F. Escribano López, 2012, p. 7, deixa clar que si el Govern dona instruccions a les autoritats de la comunitat autònoma, “supondria una intervenció (administrativa) de la Comunidad Autónoma”.

65 És més, caldria plantejar-se fins a quin punt l’article 135 CE, encara que s’activi per motius diferents de la LOEPSF, pot donar lloc a la suspensió dels òrgans de govern autonòmics. Malgrat que això ha succeït en el cas de Catalunya, cal tenir en compte que un sector important de la doctrina defensa una interpretació sòlida en sentit contrari. *Vid.*, sobre aquesta temàtica, E. García de Enterría, 1985, p. 342; E. Albertí Rovira, 1985, p. 474, i E. González Hernández, 2008, p. 180.

66 Cfr. P. Guerrero Vázquez, 2016, p. 4, que, amb referència a LOEPSF, diu: “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

règim controlador de signe inquisitorial que, a la pràctica, suposa col·locar-les permanentment sobre l'espasa de Dàmocles d'unes mesures preventives, coercitives i correctives⁶⁷ que són avaluades pels òrgans estatals de forma unilateral i discrecional.⁶⁸

(ii) La conseqüència última és que s'ha alterat el marc normatiu de la distribució territorial del poder que s'havia anat configurant a l'emparedament del principi d'autonomia financera,⁶⁹ principi que ha sofert una regressió important.⁷⁰

(iii) Ara bé, independentment de la crítica negativa que ens mereix el nou i decisiu impuls cap a la recentralització que suposa la nova normativa, s'ha de reconèixer que, des d'un punt de vista positiu, ha estat avalat per la doctrina constitucional.⁷¹

5.10 Corol·lari

De forma abreujada, podem concloure que la Llei orgànica d'estabilitat de 2012 derivada de la reforma de l'article 135 CE implica un clar debilitament del principi d'autonomia financera, puix:

(i) L'establiment dels objectius d'estabilitat pressupostària i de deute públic per a cadascuna de les comunitats autònomes, són imposats per l'Estat de forma unilateral.

(ii) Els objectius d'estabilitat pressupostària i de deute públic dels ens locals també són imposats per l'Estat de forma unilateral, sense donar marge de maniobra a les comunitats autònomes.

(iii) Malgrat que és la llei autonòmica la competent per a l'aprovació del recurs a l'endeutament de la comunitat autònoma, resulta que aquesta llei només es podrà dictar en l'estret marc fixat per la legislació estatal.

(iv) La previsió constitucional de la prioritat absoluta del deute públic, condiona en gran manera els plans de disposicions de fons que puguin elaborar les comunitats autònomes.

(v) Malgrat que són les comunitats autònomes les que assumeixen el gruix de les competències socials més costoses, l'Estat es reserva per a si mateix la major part del recurs al deute públic.

(vi) Les causes que legitimen la superació del límit màxim d'endeutament són apreciades pel Congrés dels Diputats sense que les comunitats autònomes afectades tinguin una participació eficaç al respecte.

Administraciones Públicas”.

67 Cfr. M. Carrasco Durán, 2013, p. 200-201, per a qui amb la normativa actual el Govern estatal podrà “condicionar la ejecució 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, p. 73-74, que, partint de J. García Roca, 2013, p. 86, considera que el control més polític que jurídic imposat per la normativa vigent 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, p. 3-4, que diu 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, amb relació al procediment previst per la nova normativa, diu que es 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 a la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas”.

71 Cfr. C. A. Ciaralli, 2018, p. 80, que posa de manifest 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”. Es tracta d'una postura jurisprudencial confirmada per resolucions posteriors, com la STC 18/2016, la STC 31/2016, la STC 101/2016, la STC 93/2017 i la STC 107/2017.

(vii) Les comunitats autònomes poden veure's sotmeses a unes mesures preventives, coercitives i correctives que, fins i tot, són susceptibles de donar lloc a la suspensió fàctica de l'autonomia via l'article 155 CE. Mesures que són avaluades pels òrgans estatals de forma unilateral i discrecional.

(viii) Una anàlisi de dret comparat, posa de manifest que el legislador espanyol tenia alternatives més respectuoses amb el principi d'autonomia financera de les comunitats autònomes, fins al punt que ben bé es pot dir que la raó última perseguida pel citat legislador és la d'aprofitar el control del deute públic per recentralitzar competències.⁷²

6 Reial decret llei 21/2012, sobre el Fons de Liquiditat Autonòmic

6.1 Normativa

La disposició addicional primera de la LOEPSF preveu una norma titulada “Mecanismos adicionales de financiación para las Comunidades Autónomas y Corporaciones locales”⁷³ que ha estat desplegada pel Reial decret llei 21/2012, de 13 de juliol, de mesures de liquiditat de les administracions públiques i en l'àmbit financer.

Segons el que s'explica en el paràgraf segon de l'exposició de motius d'aquest reial decret llei, “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”.

La seva mesura més rellevant és la creació del Fons de Liquiditat Autonòmic (en endavant, FLA), el qual, com explica Albertí 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 Anàlisi constitucional

El Reial decret llei 21/2012 esdevé una nova fita en l'escalada recentralitzadora de l'Estat en matèria financera.

En efecte, el FLA constitueix una altra manifestació de la unilateralitat de l'Estat destinada a erosionar el principi constitucional d'autonomia financera. Segons el nostre parer, tècnicament el FLA és un contracte d'adhesió en virtut del qual una comunitat autònoma obté com a prestatària un préstec de l'Estat en les condicions que aquest, com a prestador, fixa unilateralment.⁷⁵

Malgrat que es regula formalment com un mecanisme de caràcter “voluntari” per a les comunitats autònomes (cfr. article 1), en realitat, des d'un punt de vista material o de fet, és necessari o forçós, atès que té lloc en un context monopolístic consistent en el fet que la comunitat autònoma que sol·licita la seva aplicació ho fa per la senzilla raó que és l'única opció viable que li permet l'ordenament jurídic per fer front a les seves necessitats financeres.⁷⁶

72 En aquest últim punt, ens remetem a la rigorosa anàlisi comparativa que fa M.M. Darnaculleta Gardella, 2014, p. 174 i s.

73 Aquesta disposició addicional segona ha estat modificada posteriorment per l'article 2.4 de la Llei orgànica 6/2016, de 12 de juny.

74 E. Albertí Rovira, 2013, p. 79.

75 Així, com explica M. Albaladejo, 1980, p. 429, s'anomena “contracte d'adhesió” “el contrato cuyas cláusulas han sido preestablecidas por una de las partes, que no admite que la otra modifique o haga contraofertas, sino sólo que las acepte pura y simplemente, o que no contrate”.

76 M. Albaladejo, 1980, p. 433, considera que els contractes “necesarios de hecho” sorgeixen quan “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”. I afegeix que “frecuentemente los contratos ‘necesarios’ también son de ‘adhesión’”.

Certament, com adverteix Francisco Escribano,⁷⁷ sembla que amb el FLA s'estigui enviant un missatge subliminal inculpori a les comunitats autònomes consistent en el fet que si es veuen obligades a acudir al FLA com un mecanisme "imprescindible" és per la seva gestió irresponsable, la qual cosa porta al fet que, "a la postre, se está demonizando la propia existencia del Estado de las Autonomías". Però, sens perjudici dels eventuals errors gestors en què hagin pogut incórrer els òrgans autonòmics, la raó de fons provocadora que sorgeixin les necessitats financeres que pretén cobrir el FLA rau essencialment en una fallida del sistema de finançament autonòmic. I així, seguint de nou l'autor esmentat, cal apreciar "el concurrente fenómeno de una sustantiva reducción de la recaudación de los impuestos, lo que afecta al tiempo al Estado y a las CCAA y 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".

Tanmateix, el FLA es configura com un mecanisme d'"adhesió" a unes mesures que, com adverteix Escribano, poden ser qualificades de "dràstiques" i que han estat "unilateralmente impuestas por el 'prestamista'".⁷⁸

Aquest criteri reforça la circumstància que el mecanisme del FLA no deixa de ser un contracte d'adhesió en virtut del qual una comunitat autònoma sol·licita un préstec a l'Estat en les condicions que aquest, el prestador, li ofereix. Per més que sigui un contracte d'adhesió, estimem que cap de les seves clàusules pot ser abusiva. Certament, es pot argumentar que ambdues entitats contractants són ens públics i que les clàusules estan fixades per llei, però no és menys cert que el prestatari és una comunitat autònoma dotada constitucionalment d'autonomia financera, la qual cosa implica que l'Estat, com a prestador, no pot imposar-li cap clàusula obligacional que anul·li *de facto* la seva autonomia.

Mostra d'aquestes mesures és l'afectació de la liquiditat atorgada pel FLA a unes determinades despeses, la submissió als criteris fixats per òrgans estatals i fins i tot l'amenaça explícita de l'aplicació de mesures coercitives. Així, continuant amb l'autor indicat, "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 aquestes mesures ja impliquen per si mateixes una seriosa pugna amb el principi d'autonomia, "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 mateixa línia, segons Ciaralli,⁸⁰ amb el Reial decret llei 21/2012 es pot sostenir 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 a la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera".

Un cop més, doncs, ens trobem amb una disposició normativa, el Reial decret llei 21/2012, regulador del FLA, que suposa una retallada considerable de l'abast del principi d'autonomia financera de les comunitats autònomes, puix que en virtut del FLA aquestes encara estaran més sotmeses als criteris dictats unilateralment per l'Estat. En aquest marc, la seva constitucionalitat només es pot acceptar si prèviament s'assumeix que el principi d'estabilitat financera establert per l'article 135 CE preval sobre el principi d'autonomia financera, fins al punt que el pot deixar buit de contingut substantiu.

⁷⁷ F. Escribano López, 2012, p. 12.

⁷⁸ Així, el paràgraf segon de l'article 2.2 del Reial decret llei 21/2012 estableix: "La adhesión al 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. article 5 Reial decret llei 21/2012.

⁸⁰ C. A. Ciaralli, 2018, p. 74.

6.3 Corol·lari

La conclusió última a la qual arribem és que el mecanisme del FLA, regulat pel Reial decret llei 21/2012, pugna obertament amb el principi d'autonomia financera, ja que:

- (i) Malgrat que formalment es configura com un mecanisme “voluntari” per a les comunitats autònomes, materialment resulta forçós per a aquelles que tinguin les necessitats financeres que justifiquen la creació del FLA; necessitats financeres que en bona part són degudes a la fallida d'un sistema de finançament autònom mal dissenyat des del seu origen.
- (ii) Una altra característica del FLA estriba en el fet que es configura com un mecanisme d'“adhesió” a les condicions imposades unilateralment per l'Estat, però amb la peculiaritat que tals condicions són extraordinàriament dràstiques.
- (iii) La retallada del principi d'autonomia financera que suposa la regulació del FLA només es pot considerar constitucional si prèviament s'assumeix que sobre aquest principi preval plenament el principi d'estabilitat financera establert per l'article 135 CE.

7 Acords estatals de 2015 i 2017 sobre mesures excepcionals a Catalunya. Aplicació de l'article 155 CE

7.1 Normativa

Amb caràcter previ, resulta convenient tenir en compte que el 9 de novembre de 2015 el Parlament de Catalunya va acordar la Resolució 306/XI, en virtut de la qual s'iniciava el procés sobiranista que hauria de culminar amb la celebració d'un referèndum d'autodeterminació.

Doncs bé, en aquest context, i a l'empara de la normativa rectora del FLA, el Govern espanyol va dictar, els anys 2015 i 2017, diversos acords que preveuen l'aplicació d'unes mesures excepcionals respecte a la Generalitat de Catalunya.

Així, el 2015 ja es va dictar l'Ordre PRE/2454/2015, de 20 de novembre, per la qual es publica l'Acord de la Comissió Delegada del Govern per a Afers Econòmics de 20 de novembre de 2015, sobre mesures per garantir a la Comunitat Autònoma de Catalunya la prestació dels serveis públics en defensa de l'interès general. Entre les mesures que estableix destacarem que, en virtut d'aquest acord, s'imposen nous condicionants perquè la Comunitat Autònoma de Catalunya pugui accedir al fons de finançament autònom, entre els quals hi ha l'obligació que l'interventor general de la Generalitat emeti un certificat mensual sobre les despeses.

En l'àmbit contextual, resulta forçós tenir en compte que la Llei 4/2017, de 28 de març, de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2017, establia, en la disposició addicional quarantena, l'obligació del Govern d'habilitar, d'acord amb les disponibilitats pressupostàries, les partides necessàries i les dotacions econòmiques suficients per celebrar el referèndum d'autodeterminació previst en l'acord del Parlament de 9 de novembre de 2015.

En aquest marc, es va dictar l'Ordre PRA/686/2017, de 21 de juliol, per la qual es publica l'Acord de la Comissió Delegada del Govern per a Afers Econòmics de 21 de juliol de 2017, per la qual s'adopten noves mesures addicionals per garantir a la Comunitat Autònoma de Catalunya la prestació dels serveis públics en defensa de l'interès general i el compliment de la Constitució i les lleis. En la seva virtut, als certificats mensuals previstos en la citada Ordre PRE/2454/2015, s'hi addiciona un nou certificat setmanal.

Resulta també rellevant, en l'àmbit contextual, l'aprovació pel Parlament de Catalunya de la Llei 19/2017, del 6 de setembre, del referèndum d'autodeterminació, així com de la Llei 20/2017, del 8 de setembre, de transitorietat jurídica i fundacional de la República.

Pocs dies després es va dictar l'Ordre HFP/878/2017, de 15 de setembre, per la qual es publica l'Acord de la Comissió Delegada del Govern d'Assumptes Econòmics de 15 de setembre de 2017, per la qual s'adopten mesures en defensa de l'interès general i en garantia dels serveis públics fonamentals a la Comunitat

Autònoma de Catalunya. En la seva virtut, s'exigeix al president de la comunitat autònoma l'adopció d'un acord de no disponibilitat i es regula un sistema de certificació prèvia al pagament, juntament amb un mecanisme per a l'ordenació de pagaments. Així mateix, se sotmeten a autorització de l'Estat les operacions financeres a curt termini i se sol·licita a la intervenció autonòmica el llistat dels contractes, ja siguin públics o privats, d'auditories o de prestació de serveis bancaris o financers subscrits per la comunitat autònoma i per qualsevulla de les seves entitats adscrites o dependents. Finalment, s'exigeix l'aportació d'una declaració responsable que acrediti que no s'estan prestant serveis o lliurant béns per a la celebració d'activitats contràries a l'ordenament jurídic vigent.

En considerar-se que el president de la comunitat autònoma no havia complert el requeriment que se li feia en aquest últim acord, es va dictar l'Ordre HFP/886/2017, de 20 de setembre, per la qual es declara la no disponibilitat de crèdits en el pressupost de la Comunitat Autònoma de Catalunya per al 2017.

Celebrat el referèndum l'1 d'octubre de 2017, el Parlament de Catalunya va decidir proclamar la República catalana el 27 d'octubre de 2017.

El mateix dia es va dictar la Resolució de 27 d'octubre de 2017, de la Presidència del Senat, per la qual es publica l'Acord del Ple del Senat pel qual s'aproven les mesures requerides pel Govern, a l'empara de l'article 155 de la Constitució, entre les quals figura l'habilitació al Govern de l'Estat per procedir al cessament del Govern de la Generalitat (acord A) i per exercir les competències en matèria econòmica, financera, tributària i pressupostària (acord C.2). També es preveu que les mesures contingudes en aquest acord es mantindran en vigor fins a la presa de possessió del nou Govern de la Generalitat resultant de la celebració de les eleccions corresponents al Parlament de Catalunya (acord E.9).

Celebrades les eleccions autonòmiques el 21 de desembre de 2017, el nou Govern de la Generalitat va prendre possessió el dia 2 de juny de 2018, la qual cosa va implicar el cessament de les mesures derivades de l'aplicació de l'article 155 CE. Ara bé, cal destacar que s'han continuat aplicant les mesures imposades per les ordres dictades en el marc del FLA.

7.2 Anàlisi constitucional

Centrant-nos en l'àmbit financer, cal dir que les ordres dictades el 2015 i el 2017 van suposar una intervenció singular en l'autonomia financera de la Generalitat, fins al punt que ben bé es pot dir que en la seva virtut la Generalitat de Catalunya s'acosta més a un organisme dependent que a un ens autònom. Davant aquesta situació, resultava lògic que la Generalitat intentés fer valdre el seu dret davant els tribunals.

I així, malgrat que no va impugnar l'ordre dictada el 2015,⁸¹ sí que va presentar al TS els recursos pertinents davant les altres tres ordres dictades el 2017, les quals, recordem-ho, augmentaven les mesures ja previstes en l'ordre de 2015. La Generalitat en va demanar com a mesura cautelar la suspensió, però sistemàticament la petició va ser rebutjada.⁸²

Aquestes tres ordres de 2017 tenen en comú que: (i) prenen com a justificació material que els esdeveniments produïts amb el procés polític secessionista perjudiquen l'interès general, i (ii) consideren que formalment estan legitimades per la normativa reguladora del FLA, en la mesura que, arran d'aquesta normativa, la comunitat autònoma ha assumit el compromís de complir amb qualsevulla disposició que desplegui tal mecanisme de finançament.

⁸¹ Ens referim a l'Ordre PRE/2454/2015, de 20 de novembre.

⁸² Concretament, l'Ordre PRA/686/2017, de 21 de juliol, va ser impugnada mitjançant el recurs núm. 543/2017, i la seva suspensió cautelar va ser denegada per la Interlocutòria TS de 14 de setembre de 2017; l'Ordre HFP/878/2017, de 15 de setembre, va ser impugnada mitjançant el recurs núm. 581/2017, i la seva suspensió cautelar va ser denegada per la Interlocutòria TS de 18 d'octubre de 2018, i l'Ordre HFP/886/2017, de 20 de setembre, va ser impugnada mitjançant el recurs núm. 549/2017, i la seva suspensió cautelar va ser denegada per la mateixa Interlocutòria TS de 18 d'octubre de 2018.

Deixem constància que l'Ordre HFP/878/2017, de 15 de setembre, i l'Ordre HFP/886/2017, de 20 de setembre, també van ser impugnades mitjançant el recurs núm. 597/2017 per un grup de senadores i senadors emprant el procediment de protecció dels drets fonamentals. La seva suspensió cautelar va ser denegada per la Interlocutòria TS de 27 de setembre de 2018.

Les dues premisses són plenament acceptades pel TS i emprades per desestimar la petició de nul·litat de les ordres esmentades.

Així, la STS 1510/2018, de 17 d'octubre (recurs núm. 581/2018), relativa a la impugnació de la Generalitat sobre l'Ordre HFP/878/2017, de 15 de setembre, s'ocupa, en el FD primer.C), dels “hechos que dan lugar a la intervención”, i sosté que rau en el perill que suposa el procés independentista per a l'interès general “en cuanto describen minuciosamente el panorama que ha llevado a la adopción de las medidas”. En realitat, la sentència no fa altra cosa que assumir mimèticament els fets exposats en l'exposició de motius de l'ordre esmentada, i prossegueix dient que el panorama esmentat se centra en el fet 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”.

Segons el nostre parer, en aquest marc de perill per a l'interès general derivat d'un procés secessionista sembla que el procediment més adequat sigui el de l'article 155 CE, per tal com és el que preveu l'ordenament constitucional per a casos greus (com és la secessió d'una comunitat autònoma) que requereixen intervencions severes (com són les mesures adoptades per les ordres de 2017) i que, per tal motiu, han de passar pel tamís que suposa l'aprovació del Senat (com exigeix el precepte constitucional esmentat).

Cal tenir en compte que les ordres esmentades –i sobretot l'última– col·loquen la comunitat autònoma en una situació de dependència jeràrquica respecte a l'Estat, la qual cosa trenca la lògica teòrica i constitucional de la descentralització política que sustenta l'estat de les autonomies. Per aquest motiu entenem que hauria estat imprescindible, per adoptar les mesures i les instruccions que estableixen, seguir el procediment de l'article 155 CE, el qual, tal com es desprèn de Tomás de la Quadra-Salcedo,⁸³ està pensat per a aquelles situacions en què cal col·locar l'Estat en una posició de jerarquia sobre la comunitat autònoma, de tal forma que la subordinació d'aquesta a les mesures i instruccions d'aquell suposi una forma absolutament excepcional que trenqui la lògica normal de la descentralització política. D'aquí ve la necessitat constitucional que hi hagi una participació activa del Senat, als efectes que es contrasti i es debati en una càmera representativa la pretensió de limitar tan greument l'autonomia autonòmica.

Lluny d'aquest criteri, el TS considera que en el cas que ens ocupa no resulta preceptiu emprar el procediment de l'article 155 CE, puix 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 a dicho mecanismo de financiación”.

7.3 Corol·lari

Del que s'acaba d'exposar es desprèn que:

(i) Els acords que va adoptar el 2015 i el 2017 el Govern de l'Estat a l'empara de la normativa del FLA per imposar mesures de control singulars a les finances de Catalunya per tal de garantir l'interès general davant el procés sobiranista col·loquen la comunitat autònoma en una situació de dependència jeràrquica respecte a l'Estat, la qual cosa trenca la lògica teòrica i constitucional de la descentralització política que sustenta l'estat de les autonomies. Per això, segons el nostre parer, tals mesures només podien ser adoptades activant l'article 155 CE.

(ii) Això no obstant, el TS ha interpretat que la normativa del FLA dona suficient cobertura jurídica a tals acords sense que, per tant, calgui activar l'article 155 CE.

(iii) D'altra banda, cal tenir en compte que aquest article 155 CE només es va activar l'octubre de 2017, després que el Parlament de Catalunya proclamés la República catalana, i va suposar la pràctica suspensió de l'autonomia.

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

(iv) Aixecada l'aplicació de l'article 155 CE el juny de 2018, continua la vigència dels acords esmentats de 2015 i 2017, la qual cosa implica que la Generalitat de Catalunya s'acosti més a un organisme dependent que a un ens autònom.

8 Conclusió

La conclusió última a la qual arribem es pot resumir en aquests punts:

(i) El principi d'estabilitat pressupostària ha estat emprat sistemàticament i exponencial per l'Estat espanyol com una excusa per anar retallant l'autonomia financera de les comunitats autònomes, singularment la catalana.

(ii) La doctrina constitucional, lluny de posar fre a les pretensions d'infravaloració del principi d'autonomia, les ha beneït i ha adoptat una interpretació hipercentralista de la Constitució.

(iii) Això col·loca la Comunitat Autònoma de Catalunya en una situació de tutela més pròpia d'una colònia que d'un ens autònom, puix que està sotmesa a les fèrries directrius d'uns poders centrals que anul·len fàcticament l'essència del concepte d'autonomia financera, que no és altre que el de la capacitat de l'ens autònom de poder dur a terme una política pròpia d'ingressos i de despeses.

(iv) Per aquest motiu, al nostre entendre, resulta imperiós impulsar una interpretació del text constitucional més sensible amb el principi d'autonomia financera de les comunitats autònomes, la qual cosa passa per considerar-lo un principi que no ha de començar quan finalitza el principi d'estabilitat pressupostària, sinó que ambdós han d'estar al mateix nivell en l'exegesi constitucional.

(v) Sempre segons el nostre parer, i en els termes que ja hem explicat en el cos del treball, aquesta exegesi portaria sens dubte a declarar la inconstitucionalitat de bona part de la normativa espanyola d'estabilitat pressupostària.

9 Bibliografia

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

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

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

Álvarez Conde, Enrique; Albertí 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 i 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 a las Comunidades Autónomas. *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, (18).

Bayona de Perogordo, Juan José i Soler Roch, María Teresa (1990). *Temas de Derecho Presupuestario*. Alacant: 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 respecto de la autonomía financiera de las Comunidades autónomas españolas. *Revista Española de Administración Local y Autonómica*, (9).
- Corchero Pérez, Miguel i 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: Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- 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 Autónoma 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. A: *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. A: *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. A: *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». A: *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. A: *Crisis, Derechos Sociales e Igualdad*. València: 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).