

**INFORME****¿SE HA TRANSFORMADO LA AUTONOMÍA POLÍTICA Y FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS TRAS LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL ARTÍCULO 135 Y LA ADOPCIÓN DE LA LEY ORGÁNICA 2/2012, DE 27 DE ABRIL, DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA?****por Tomás de la Quadra-Salcedo Janini**

Profesor Titular de Derecho Constitucional

Universidad Autónoma de Madrid

**RESUMEN**

El Fondo Monetario Internacional (FMI) ha instado recientemente al Gobierno español a hacer uso del mecanismo de intervención de las Comunidades Autónomas previsto en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. El artículo examina la conformidad de tal mecanismo con los principios de autonomía política y financiera constitucionalmente garantizados.

**ABSTRACT**

The International Monetary Fund (IMF) has recently urged the Spanish government to make use of the intervention mechanism of the Autonomous Communities provided in the Organic Budget Law. The article examines the conformity of such a mechanism with the principles of political and financial autonomy constitutionally guaranteed.

**SUMARIO**

## I. Introducción

II. Los mecanismos previstos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera para lograr la consolidación fiscal

III. La doctrina tradicional del Tribunal Constitucional sobre la garantía constitucional de la autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas (STC 134/2011, de 20 de julio)

IV. ¿Ha cambiado el parámetro de control tras la reforma del artículo 135 CE?

1. La voluntad constituyente

2. La doctrina del Tribunal Constitucional posterior a la reforma del artículo 135 CE (STC 130/2013, de 4 de junio)

3. La eventual necesidad de una reforma agravada para otorgar al Estado una mayor capacidad de control sobre las Comunidades Autónomas

V. A modo de conclusión

## I. INTRODUCCIÓN

El pasado mes de agosto de 2013, el Fondo Monetario Internacional (FMI) publicaba un anexo a su informe anual dedicado específicamente a España. En el mismo, el FMI minimizaba el impacto que habría tenido la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, en la contención del déficit público en nuestro país. La razón para tal aseveración era la constatación de que desde su aprobación no se habían aplicado las sanciones y advertencias que se prevén en la propia Ley.

El informe del FMI tras subrayar que la Ley Orgánica 2/2012 permite vigilar más de cerca la evolución de las cuentas autonómicas, recuerda que la misma incluye “medidas coercitivas” que llegan hasta la “intervención” de la Comunidad Autónoma incumplidora. Para los autores del informe del FMI en el futuro sería conveniente implementar tales medidas coercitivas mediante el establecimiento de un régimen disciplinario que permitiera al Estado sacar “tarjeta roja” a aquellas Comunidades Autónomas que incumplieran tres meses seguidos los objetivos comprometidos, tarjeta roja que supondría la aplicación de una de las máximas sanciones previstas en la Ley Orgánica 2/2012: la denominada “intervención” consistente en el envío a la Comunidad Autónoma incumplidora de una comisión de expertos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (los popularmente conocidos como hombre de negro) con autoridad para proponer medidas de cumplimiento obligatorio.

En el año 2012, estando ya en vigor la Ley Orgánica 2/2012, cinco Comunidades Autónomas superaron al final del año el límite de déficit público comprometido que era del 1,5 % sobre el PIB<sup>1</sup>. Se trató de la Comunidad Valenciana (3,45%), Murcia (3,02%), Andalucía (2,02%), Cataluña (1,96%) y Baleares (1,83%). Comunidades a las que, de acuerdo con las propuestas del informe del FMI –y dejando ahora a un lado el hecho de que otras Comunidades Autónomas que finalmente han cumplido el objetivo para 2012 hayan podido incumplir durante tres meses seguidos<sup>2</sup>–, deberían aplicarse las medidas coercitivas previstas en la norma estatal.

Tabla con la evolución del porcentaje (%) de déficit público en las distintas Comunidades Autónomas.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
ANDALUCÍA	2,22	- 0,18	0,35	0,38	- 1,01	- 1,62	- 3,13	- 3,22	- 2,02
ARAGÓN	- 0,41	- 0,01	- 0,17	- 0,16	- 1,01	- 1,74	- 2,99	- 2,88	- 1,47
ASTURIAS	0,18	0,56	- 0,21	0,03	- 0,78	- 1,54	- 2,68	- 3,64	- 1,04
BALEARES	- 1,76	- 1,31	- 1,23	-1,95	- 3,31	- 3,25	- 4,00	- 4,00	- 1,83
CANARIAS	- 0,52	0,05	0,12	0,14	- 0,80	- 1,07	- 2,29	- 1,78	- 1,23

1. Para el año 2013 el Consejo de Política Fiscal y Financiera ha establecido un objetivo de déficit para el total de las Comunidades Autónomas del 1,3%. Sin embargo se ha diferenciado el objetivo de cada Comunidad Autónoma estableciéndose el denominado déficit a la carta. Las cinco Comunidades más incumplidoras de 2012 tienen un objetivo más laxo que el resto: Comunidad Valenciana (1,6%); Murcia (1,59%); Andalucía y Cataluña (1,58%); Baleares (1,47%); Aragón y Castilla-La Mancha (1,3%); Castilla y León (1,27%); Canarias, Galicia, Navarra y País Vasco (1,2%); Cantabria (1,13 %); Madrid (1,07%); Asturias y La Rioja (1,06%) y Extremadura (1 %). El Gobierno y las Comunidades Autónomas han acordado estas cifras en el seno del CPFF a pesar de los votos en contra de Canarias, Andalucía, Asturias y Cataluña y las abstenciones de Navarra y País Vasco no estando Cantabria presente en la votación.

2. Cumplimiento formal en algunos casos, pues como en el caso de Castilla-La Mancha en 2012 se retrasó la contabilización de algunas partidas al ejercicio siguiente.

CANTABRIA	0,72	0,55	- 0,62	- 0,03	- 1,09	- 3,25	- 2,87	- 4,04	- 1,13
CASTILLA LA MANCHA	- 1,13	- 0,88	- 0,64	- 0,37	- 2,80	- 4,76	- 6,32	- 7,30	- 1,53
CASTILLA LEÓN	0,19	- 0,69	0,17	- 0,20	- 0,96	- 1,64	- 2,26	- 2,35	- 1,4
CATALUÑA	- 0,54	- 0,41	- 0,83	- 0,62	- 2,60	- 2,41	- 4,22	- 3,72	- 1,96
EXTREMADURA	0,29	2,09	0,55	0,49	- 1,18	- 1,89	- 2,39	- 4,59	- 0,69
GALICIA	- 0,23	- 0,36	0,15	0,18	- 0,37	- 1,00	- 2,38	- 1,61	- 1,19
LA RIOJA	- 0,26	- 0,15	- 0,92	- 1,00	- 1,32	- 0,92	- 3,05	- 1,97	- 1,04
MADRID	0,08	- 0,11	0,05	0,00	- 0,75	- 0,43	- 0,71	- 1,13	- 1,07
MURCIA	- 0,03	1,11	0,69	- 0,11	- 2,85	- 2,62	- 4,94	- 4,33	- 3,02
NAVARRA	0,12	1,13	2,52	1,06	- 4,75	- 2,89	- 3,28	- 1,89	- 1,34
PAIS VASCO	0,00	0,79	1,15	1,09	- 1,19	- 3,90	- 2,40	- 2,56	- 1,39
COM. VALENCIANA	- 1,41	- 0,31	0,14	- 1,22	- 2,11	- 3,09	- 3,57	- 3,68	- 3,45

Ciertamente no le corresponde a una institución internacional como el FMI evaluar la conformidad o disconformidad de la Ley 2/2012 con la Constitución nacional, pero puesto que desde tales instancias se ésta “invitando” al Gobierno a aplicar de forma estricta los mecanismos coercitivos previstos en aquella Ley, es, quizás, procedente reflexionar acerca de sí algunos de estos mecanismos, y más concretamente el mecanismo de la intervención, son conformes o no con la Constitución, y más concretamente con el principio de autonomía política y financiera constitucionalmente garantizado.

## II. LOS MECANISMOS PREVISTOS EN LA LEY ORGÁNICA 2/2012, DE 27 DE ABRIL, DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA PARA LOGRAR LA CONSOLIDACIÓN FISCAL

La Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera ha establecido diversos mecanismos para garantizar su objetivo de consolidación fiscal. Mecanismos que se podrían fundamentar en el apartado 5.º del artículo 135 CE, que establece que una ley orgánica desarrollará la distribución de los límites de déficit y de deuda entre las distintas Administraciones Públicas, los supuestos excepcionales de superación de los mismos «y la forma y plazo de corrección de las desviaciones que sobre uno y otro pudieran producirse».

La Ley Orgánica 2/2012 diferencia, así, entre medidas preventivas, correctivas y coercitivas. En todo el proceso de ejecución e implementación de las mismas, la Ley ha previsto la participación en diversos grados del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas (CPFF)<sup>3</sup>.

3. El Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas fue creado por la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, con el objetivo de adecuar la coordinación entre la actividad financiera de las Comunidades Autónomas y la Hacienda del Estado. El Consejo de Política Fiscal y Financiera está constituido por el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas y el Consejero de Hacienda de cada Comunidad Autónoma. El Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas dispone del mismo número de votos que posean las Comunidades y Ciudades Autónomas que formen parte del Consejo. Es decir el Estado tiene el 50% de los votos en el Consejo.

Sin ánimo de exhaustividad –puesto que la cuestión que pretendemos examinar en estas páginas es una muy concreta: la conformidad con la Constitución del envío a la Comunidad Autónoma incumplidora de una comisión de expertos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas con autoridad para proponer medidas de cumplimiento obligatorio– no está de más recordar lo esencial de las medidas previstas en la Ley Orgánica 2/2012.

Entre las medidas preventivas se incluyen tanto la prohibición de operaciones de endeudamiento que no sean las de tesorería cuando el volumen de deuda pública se sitúe por encima del 95 por ciento de los límites establecidos en el artículo 13.1 de la propia Ley (art. 18.2 LOEP), como las advertencias que puede dirigir el Gobierno de la nación a la Administración responsable sobre el riesgo de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto (art. 19 LOEP).

Las medidas correctivas (art. 20 LOEP) se aplican cuando se observa el incumplimiento de los límites establecidos y de la regla de gasto, y comportan la aprobación y aplicación de un plan económico-financiero (art. 21 LOEP) o, en su caso, de un plan de reequilibrio (art. 22 LOEP). Ambos tipos de planes son elaborados por la Comunidad Autónoma afectada y remitidos al CPFF para que los compruebe (art. 23.3 LOEP). El Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas lleva a cabo un seguimiento de la ejecución de estos planes mediante informes trimestrales (art. 24 LOEP).

Si la Comunidad Autónoma afectada no presenta el plan económico-financiero o el plan de reequilibrio, o si estos son rechazados por el CPFF o no se cumplen (arts. 23.3 y 25.1 LOEP), se aplicarán las medidas coercitivas, que incluyen: la aprobación por la comunidad autónoma, en el plazo de 15 días, de la indisponibilidad de los créditos que garantice el cumplimiento del objetivo establecido; el ejercicio por el Estado de las competencias normativas de la comunidad autónoma en relación con los tributos cedidos; y la constitución de un depósito con intereses en el Banco de España, de una cantidad equivalente al 0,2% de su PIB (25.1 LOEP).

En el caso de que estas medidas no sean aplicadas o resulten insuficientes, el Gobierno del Estado puede enviar a la Comunidad Autónoma incumplidora una comisión de expertos bajo la dirección del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas con autoridad para examinar cualquier dato referente a las partidas presupuestarias y para proponer medidas que serán de obligado cumplimiento para la Comunidad Autónoma incumplidora (art. 25.2 LOEP).

Si las medidas coercitivas expuestas no fuesen adoptadas por la Comunidad Autónoma, la Ley Orgánica 2/2012 establece que el Gobierno del Estado deberá poner en marcha las medidas estatales de cumplimiento forzoso, de conformidad con lo previsto en el artículo 155 CE (art. 26 LOEP). Este último precepto, redactado en términos imperativos, no deja margen alguno al Gobierno de la nación que se encuentra obligado a acudir al procedimiento del art. 155 CE en el caso de que la Comunidad Autónoma no adopte las medidas propuestas por los expertos del Ministerio de Hacienda<sup>4</sup>.

4. Señala Medina que “si en el precepto constitucional el Gobierno cuenta con un amplio margen de discrecionalidad política para recurrir a la institución («podrá adoptar las medidas necesarias»), en la LOEP el Gobierno se encuentra con el pie forzado de poner necesariamente en marcha la «coacción federal» en el momento en que concurra alguno de los supuestos desencadenantes mencionados en el artículo 26.1 («requerirá»), de tal suerte que la ejecución forzosa se presenta como un resultado obligado para el Gobierno en el caso de que no se atienda su requerimiento («adoptará las medidas necesarias»)» Medina Guerrero, M., “El Estado autonómico en tiempos de disciplina fiscal”, REDC nº 98, 2013. p. 144.

### **III. LA DOCTRINA TRADICIONAL DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE LA GARANTÍA CONSTITUCIONAL DE LA AUTONOMÍA POLÍTICA Y FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS (STC 134/2011, DE 20 DE JULIO).**

De acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional, “la autonomía política de las Comunidades Autónomas establecida en los arts. 2 y 137 de la Constitución no es sino la capacidad de autogobierno, que se manifiesta, sobre todo, en la capacidad para elaborar sus propias políticas públicas en las materias de su competencia” (STC 134/2011, de 20 de julio).

La autonomía política implicaría tanto la suficiencia financiera como la autonomía de gasto. La suficiencia financiera se refiere a la totalidad de recursos de que dispone la Comunidad Autónoma para el efectivo ejercicio de las competencias asumidas. La autonomía del gasto comprende la plena disponibilidad por las Comunidades autónomas de sus ingresos, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión para poder ejercer las competencias propias y la capacidad de decisión sobre el destino de sus fondos.

Ciertamente el Tribunal Constitucional ha recordado que esa libertad para establecer el plan de ingresos y gastos, en definitiva el presupuesto, no se establece constitucionalmente con carácter absoluto. Para el Tribunal Constitucional la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, entendida en el sentido expuesto, no excluye, sin embargo, la existencia de controles y el establecimiento de límites al déficit y la deuda, pues con ello, ha afirmado el Tribunal, en absoluto quiebra la posibilidad de que las Comunidades Autónomas realice sus propias políticas en los ámbitos materiales de su competencia, criterio definitorio de su autonomía política, ni tampoco se pone en cuestión la suficiencia financiera ni la autonomía de gasto, que caracterizan a su autonomía financiera, aunque ambos aspectos de su autonomía deban plasmarse en los presupuestos de la Comunidad respetando el “objetivo de estabilidad presupuestaria” que fije el Estado.

El Tribunal Constitucional partiendo de la legitimidad del establecimiento por el Estado del principio de estabilidad presupuestaria, ha atribuido igual legitimidad a la imposición a las Comunidades Autónomas, cuando dicho principio no se atiende en el momento de la aprobación del presupuesto o se constate su incumplimiento en la liquidación del mismo, de la elaboración de un plan económico-financiero de corrección del desequilibrio, pues la elaboración del plan es una consecuencia vinculada al incumplimiento del objetivo de estabilidad. Plan económico-financiero cuya idoneidad puede ser, asimismo, comprobada por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, órgano que traduce el marco constitucional de coordinación y cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la materia financiera, pues dicho plan tiene repercusión en la estabilidad presupuestaria del propio Estado y de las restantes Comunidades Autónomas.

Sin embargo, la doctrina del Tribunal Constitucional ha sido muy clara al fijar los límites del Estado en todo el proceso de garantía del objetivo de estabilidad, límites derivados de la necesidad de salvaguardar la autonomía financiera y la autonomía política de las Comunidades Autónomas. En efecto, el Tribunal Constitucional ha considerado que “la apreciación por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas de si el plan económico-financiero elaborado por éstas se adecua o no al objetivo de estabilidad presupuestaria se detiene allí, esto es, no conlleva en el caso de que la apreciación sea negativa la sustitución en la competencia de la Comunidad Autónoma para la elaboración del plan, sustitución que sería inconstitucional” [STC 134/2011, de 20 de julio, FJ 11].

Para el Tribunal Constitucional una cosa es imponer a la Comunidad Autónoma la elaboración de un plan o la comprobación de su idoneidad para alcanzar los objetivos de estabilidad una vez ha sido elaborado por aquella, y otra la sustitución de la competencia autonómica para adoptar sus propias políticas mediante la elaboración por el Estado del referido plan.

El envío a la Comunidad Autónoma incumplidora de una comisión de expertos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas con autoridad para proponer medidas de cumplimiento obligatorio previsto en la Ley Orgánica 2/2012 no sería sino una «sustitución» de la competencia de una Comunidad Autónoma para adoptar sus propias políticas públicas, políticas que ciertamente deben respetar el “objetivo de estabilidad presupuestaria” que fije el Estado, pero que si no lo respetan, no cabe, conforme a la doctrina establecida en la STC 134/2011, que las mismas sean sustituidas por el Estado. La única sustitución constitucionalmente posible de la competencia de una Comunidad Autónoma por incumplimiento de sus obligaciones (en este caso el incumplimiento del objetivo de estabilidad) sería la prevista en el propio art. 155 CE, y con las garantías previstas en aquel precepto cuando, por ejemplo, exige que la adopción por parte del Gobierno de las medidas necesarias para obligar a una Comunidad Autónoma al cumplimiento forzoso de sus obligaciones sea aprobado por la mayoría absoluta del Senado. La interpretación que realiza el Tribunal Constitucional de los principios de autonomía política y financiera parece que excluiría los sucedáneos de sustitución como el previsto en el artículo 25.2 LOEP.

Establecida la dificultad para hacer compatible la intervención autonómica por parte de los hombres de negro del Ministerio de Hacienda con la doctrina tradicional del Tribunal Constitucional sobre la garantía constitucional de la autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas recogida en la STC 134/2011, de 20 de julio, nos debemos, sin embargo plantear, si los términos de la cuestión se han visto alterados como consecuencia de la reforma del artículo 135 CE que entró en vigor el 27 de septiembre de 2011, es decir con posterioridad a que se dictase aquella sentencia.

#### **IV. ¿HA CAMBIADO EL PARÁMETRO DE CONTROL TRAS LA REFORMA DEL ARTÍCULO 135 CE?**

El Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña en su dictamen 8/2012, de 2 de julio, sobre la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera no apreciará tacha alguna de inconstitucionalidad en la norma del Estado. El Consejo recuerda que el Tribunal Constitucional en su STC 134/2011 afirmó que la «sustitución» de la competencia de una Comunidad Autónoma para elaborar el plan económico-financiero sería «inconstitucional» por vulnerar la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, sin embargo, el Consejo señalará que cuando se realizó aquella afirmación, que, según el dictamen solo tenía el valor de un *obiter dictum*, todavía no se había aprobado el nuevo artículo 135 CE, motivo por el cual la única base utilizada por el Tribunal Constitucional para evaluar la constitucionalidad de esta medida fue la competencia del Estado ex artículo 149.1.13 CE. El Consejo de Garantías entiende que la constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria resultante del nuevo artículo 135 CE otorga un plus de actuación al Estado en esta materia que antes no existía, por lo que la “intervención” de la Comunidad Autónoma por parte de la comisión de expertos bajo la dirección del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas se ajustaría a la Constitución.

En este sentido, para Medina el nuevo artículo 135 CE permitiría –para decirlo con terminología alemana– un «momento represivo»<sup>5</sup> en el ejercicio del poder de vigilancia del Estado sobre las Comunidades Autónomas.

Se debe examinar, por tanto, sí el nuevo artículo 135 CE ha otorgado realmente al Estado un plus de capacidad de control sobre las Comunidades Autónomas para lo cual se analizarán tres cuestiones: la voluntad constituyente, la doctrina del Tribunal Constitucional después de la reforma constitucional y la eventual necesidad de una reforma agravada para otorgar al Estado una mayor capacidad de control sobre las Comunidades Autónomas.

### 1. La voluntad constituyente

A juicio de Medina el nuevo artículo 135 CE no se habría ceñido, a recordar unas restricciones ya existentes en virtud del Derecho europeo y a ratificar una competencia estatal que poco antes ya había confirmado el Tribunal Constitucional en la Sentencia 134/2011 sino que la virtualidad real de la reforma constitucional sería cubrir algunas omisiones constitucionales que dificultaban que las instancias centrales de gobierno estuvieran en condiciones de imponer el cumplimiento efectivo de la disciplina fiscal a todas las Administraciones<sup>6</sup>.

Tal objetivo de la reforma se ha tratado de fundamentar en el nuevo apartado 5.a del artículo 135 CE, que establece que una ley orgánica desarrollará «la forma y plazo de corrección de las desviaciones que sobre los límites de déficit y de deuda pudieran producirse»<sup>7</sup>.

El precepto no es lo suficientemente concluyente como para poder acoger tal interpretación, pues a continuación el nuevo apartado 6 del artículo 135 parece preservar las competencias autonómicas a la hora de definir la forma de corregir las desviaciones referidas cuando establece que las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus respectivos Estatutos y dentro de los límites a que se refiere este artículo, adoptarán las disposiciones que procedan para la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias.

Un elemento esencial a la hora de interpretar el alcance del nuevo artículo 135 sería el examen de cual fue la voluntad constituyente reflejada en los debates parlamentarios que llevaron a su aprobación.

5. Sin embargo, el propio Medina reconoce que la institución de la *supervisión federal (Bundesaufsicht)* en sentido estricto, esto es, la regulada en el artículo 84.3 y 4 LFB, permite al Bund en una primera fase observar, recabar información e inspeccionar el modo en que se ejecuta su legislación (*Beobachtungsfunktion*), y, en el caso de identificar deficiencias, instar a los Länder a que procedan a su supresión (*Berichtigungsfunktion*) a través de la denominada «reclamación por vicios» (*Mängelrüge*). Pero la *Mängelrüge* formulada por el Bund, *per se*, no conlleva la imposición obligatoria a los Länder de la corrección de los defectos que haya advertido, pues en puridad la declaración de su actuación ilegal sólo se perfecciona con la aprobación de la Cámara Alta. En consecuencia, la *Mängelrüge* no puede concebirse como una orden o instrucción, puesto que su verdadero contenido jurídico sólo lo adquiere tras la intervención del Bundesrat. Para ejercer un verdadero poder de dirección directa de la actuación de los Länder, el Bund precisa recurrir a otros instrumentos que, según un sector doctrinal, integran la *supervisión federal* en sentido amplio, que abarca fórmulas de intromisión como las previstas en el artículo 84.2 y 5 LFB (dictado de disposiciones administrativas generales e impartición de instrucciones específicas) y, muy especialmente, la coerción federal (art. 37 LFB). Medina Guerrero, M., “El Estado autonómico en tiempos de disciplina fiscal”, REDC nº 98, 2013.

6. Medina Guerrero, M., “El Estado autonómico en tiempos de disciplina fiscal”, REDC nº 98, 2013. Sobre las consecuencias de la introducción de los principios de estabilidad presupuestaria en el sistema legal español y la reforma constitucional ver Ruiz Almendral, V., “Estabilidad presupuestaria y reforma constitucional”, REDE nº 41, 2012.

7. Así lo hace el dictamen 8/2012, de 2 de julio, del Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña.

En los debates constituyentes sobre la reforma del art. 135 CE, los representantes de los dos grandes grupos parlamentarios que apoyaron la misma, PSOE y PP, tratarán de rebatir la afirmación de algunos grupos minoritarios de que el nuevo art. 135 CE afectaba a la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas.

Para ello argumentan que el nuevo artículo 135 no rebaja el poder de las Comunidades Autónomas pues no se les impone la forma de adecuarse a los límites de déficit y deuda que se les asignan.

Así, la por entonces portavoz del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso Soraya Sáenz de Santamaría afirmará que “no encontrarán ninguna sola competencia, ninguna sola afectación al título VIII de la Constitución, que está plenamente vigente. Señorías, seamos sinceros, hoy no estamos hablando de autonomía, estamos hablando de responsabilidad” pues “no se trata de rebajar el poder de los gobiernos autonómicos sino de ampliar el compromiso de todos los gobernantes en su ejercicio; no se exige a las comunidades autónomas más que al Estado del que forman parte sino exactamente lo mismo; no se les impone la forma de conseguirlo sino que se contempla un amplio margen normativo de cada una para dotarlo de efectividad; no se perjudica con ello la autonomía”.

En parecidos términos se pronuncia el portavoz del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso José Antonio Alonso cuando afirma “que no es cierto que la reforma limite la autonomía financiera de las comunidades autónomas, basta leer el artículo 135.6” conforme con el cual las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus respectivos Estatutos y dentro de los límites a que se refiere este artículo, adoptarán las disposiciones que procedan para la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias.

En la misma línea se manifiestan los representantes de los dos grandes partidos en el Senado. Así la senadora Rodríguez Herrer (PP) recomienda a los senadores que analicen la STC 134/2011, pues si las leyes de estabilidad de 2001 allí recurridas “eran plenamente compatibles con nuestra Constitución, el que ésta recoja en su texto tanto el principio de estabilidad como su aplicación a todas las administraciones es algo que no nos ha de extrañar”.

La Senadora Silva Rego (PSOE) destaca “lo inapropiado que es plantear que el contenido de la reforma limita la autonomía de las comunidades autónomas y de las entidades locales” pues “esta reforma constitucional no entra a alterar el estatus relativo autonómico ni el local. Es una decisión fundamental que toma todo el país para todo el país. Con esta reforma no se genera ningún choque territorial ni se debilita a nadie. No se altera en modo alguno la posición de ninguna de las diecisiete comunidades autónomas ni de las entidades locales. Ahora, y se lo digo con todo el afecto a aquellos que pretenden abrir un debate territorial que no procede, no estamos hablando de autonomía ni de modelo de financiación ni del Título VIII ni de competencias autonómicas o locales”.

Por su parte el Senador Isidre Molas i Batllori del Grupo Parlamentario Entesa Catalana de Progrés (Grupo formado en la legislatura 2008-2011 por 15 senadores: 10 del PSC, que apoyaron la reforma del art. 135 CE y entre los que estaba el Senador Molas, 3 de ERC y 2 de ICV) afirmará que “este debate trata sobre la introducción de un artículo nuevo en la Constitución, pero su contenido no es muy nuevo. ¿Por qué? Porque esta reforma constitucional incorpora normas que hoy están vigentes en España. La competencia del Estado para establecer límites al endeudamiento de comunidades autónomas y de ayuntamientos fue declarada constitucional en el mes de agosto. Nadie ha dicho nada, pero en el mes de agosto fue declarada constitucional la Ley del año 2001.

Entonces, ¿cuál es la novedad? La novedad es que se introduce en la Constitución algo que ya existe. Las comunidades autónomas, de acuerdo con sus respectivos estatutos y dentro de los límites establecidos por la Constitución y la Unión Europea, adoptarán la estabilidad en sus normas y las decisiones presupuestarias correspondientes”.

De la lectura del propio art. 135 CE, interpretado a la luz de los debates constituyentes, se desprendería la subsistencia de los límites a la capacidad del Estado para sustituir a las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias. El nuevo artículo 135 CE no otorga al Estado un plus de capacidad de control sobre las Comunidades Autónomas

## **2. La doctrina del Tribunal Constitucional posterior a la reforma del artículo 135 CE (STC 130/2013, de 4 de junio)**

Con posterioridad a la reforma constitucional del art. 135 CE, el Tribunal Constitucional habría ratificado su doctrina acerca de los límites al Estado derivados de la autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas al considerar en su STC 130/2013, de 4 de junio que el hecho de que corresponda al Estado no sólo el régimen jurídico de la ordenación de los gastos de la Administración del Estado, sino también el establecimiento de las normas y principios comunes de la actividad financiera de las distintas haciendas que tiendan a asegurar los principios constitucionales que, conforme a la Constitución, han de regir el gasto público y entre los que se encuentra el de estabilidad presupuestaria (art. 135 CE; STC 134/2011, de 20 de julio), “en modo alguno resulta contrario a la autonomía consagrada a favor de las Comunidades Autónomas pues éstas “gozarán de autonomía financiera (de gasto) en la medida en que puedan elegir y realizar sus propios objetivos políticos, administrativos, sociales o económicos”, es decir, en que puedan decidir a qué objetivos destinan sus recursos sin condicionamientos indebidos” (STC 130/2013, de 4 de junio, FJ 5).

Reitera el Tribunal su definición clásica de la autonomía financiera como aquella que permite que las Comunidades Autónomas puedan elegir y realizar sus propios objetivos políticos, administrativos, sociales o económicos, y lo hace además considerando que es plenamente aplicable en el ámbito de la estabilidad presupuestaria.

## **3. La eventual necesidad de una reforma agravada para otorgar al Estado una mayor capacidad de control sobre las Comunidades Autónomas**

Sí de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional la autonomía política de las Comunidades Autónomas establecida en los arts. 2 y 137 de la Constitución no es sino la capacidad de autogobierno, que se manifiesta, sobre todo, en la capacidad para elaborar sus propias políticas públicas en las materias de su competencia, autonomía que también ofrece una vertiente económica importantísima pues implica la plena disponibilidad de sus ingresos sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, para poder ejercer las competencias propias (STC 134/2011, de 20 de julio, FJ 8), habría que plantearse si el establecimiento de un poder de sustitución como el previsto en el artículo 25.2 LOEP hubiese requerido, quizás, de una reforma agravada de la Constitución por vía del art. 168 CE, pues se trataría de una revisión que afecta al art. 2 contenido en el Título Preliminar en tanto en cuanto pone en cuestión uno de los rasgos fundamentales de la autonomía política como es la posibilidad de que las Comunidades Autónomas realicen sus propias políticas en los ámbitos materiales de su competencia.

## V. A MODO DE CONCLUSIÓN

La Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera ha previsto un potente mecanismo para lograr la consolidación fiscal, la intervención de aquella Comunidad Autónoma que incumpla los límites de déficit y deuda por parte del Estado mediante el envío de “los hombres de negro” del Ministerio de Hacienda con autoridad para proponer medidas de obligado cumplimiento para la Comunidad Autónoma. La Ley fue adoptada el 12 de abril de 2012 con la prima de riesgo por encima de los 400 puntos básicos y pretendía transmitir un mensaje de compromiso de nuestro país con la estabilidad presupuestaria. Sin embargo, tal mecanismo parece que pondría en cuestión un principio fundamental de nuestra Constitución, el principio de autonomía política que supone el reconocimiento de la capacidad de las Comunidades Autónomas para elaborar sus propias políticas públicas en las materias de su competencia sin que puedan verse sustituidas, salvo previsión expresa constitucionalmente establecida (art. 155 CE), en tal elaboración por el Estado. El mecanismo de intervención parece que ha sido impugnado por el Gobierno de Canarias ante el Tribunal Constitucional. En un momento como el actual en que parece que se comienza a dejar atrás la recesión, la decisión del Tribunal ya no se encontrará mediatizada por una situación de excepcionalidad económica como la existente en el momento en el que se aprobó la Ley Orgánica 2/2012. ■