

EL IMPACTO DE LA CRISIS FINANCIERA EN EL ESTADO AUTONÓMICO ESPAÑOL

ENOCH ALBERTÍ ROVIRA

1. INTRODUCCIÓN.—2. EL NUEVO MARCO DE LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SU INCIDENCIA EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.—3. EL REFORZAMIENTO DE LA OBLIGACIÓN DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA.—4. EL REFORZAMIENTO DE LOS PODERES DE SUPERVISIÓN Y CONTROL DEL ESTADO SOBRE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.—5. LA AFECTACIÓN DE LA AUTONOMÍA DE LAS COMUNIDADES MÁS ALLÁ DE LA AUTONOMÍA FINANCIERA.—6. ¿UNA REVISIÓN GENERAL DEL ESTADO AUTONÓMICO?

1. INTRODUCCIÓN

La crisis económica que viene sufriendo España desde 2008 está teniendo un impacto muy notable en los poderes públicos, que se ha ido acentuando a medida que la crisis económica se iba transformando en una crisis de las finanzas públicas. La solución a la crisis se ha focalizado, casi en exclusiva desde mediados de 2010, en el objetivo de la estabilidad presupuestaria, intentando controlar, y reducir, el déficit público. Y el medio principal para conseguirlo, junto al aumento de la presión fiscal, ha consistido en el control del gasto público, tanto en el nivel estatal como en el autonómico y el local (1).

(1) Sobre el impacto en la organización territorial de las respuestas a la crisis antes de 2010 (período 2008-2010) puede verse C. VIVER PI-SUNYER, «L'impacte de la crisi econòmica global en el sistema de descentralització política a Espanya», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 13, 2011, págs. 146 y sigs. Quizá porque en este período las medidas de austeridad tenían un carácter más relajado y se combinaron con medidas de fomento y reformas estructurales, C. Viver puede afirmar que la crisis, que «ha reforzado la preeminencia del Estado [...] a través esen-

Este enfoque ha afectado sin duda a todas las Administraciones públicas, pero ha impactado de modo muy particular sobre las Comunidades Autónomas, debido tanto al importante peso que tienen los servicios sociales en el conjunto del gasto público que realizan (2), que es un tipo de gasto no sólo muy inelástico sino que tiene tendencia a crecer en situaciones de crisis, como también a la muy notable disminución de ingresos que han sufrido, como consecuencia de la reducción de la actividad económica, y especialmente del sector inmobiliario, al que estaban en gran parte vinculados. Esta situación ha provocado desequilibrios muy importantes en las finanzas de las Comunidades Autónomas, y las medidas, propias y externas, adoptadas para corregirlos no sólo han condicionado su actuación interna sino que han afectado gravemente su autonomía y aún el entero sistema autonómico español, tal como se ha venido desarrollando desde la Constitución de 1978.

Se pretende aquí examinar, sintéticamente, el impacto de la actual crisis económica y financiera en la estructura territorial del Estado: cómo el nuevo marco normativo de estabilidad presupuestaria y las medidas que se están tomando para controlar el gasto público afectan a la configuración del Estado autonómico tal como fue diseñada y se ha venido desarrollando hasta ahora.

2. EL NUEVO MARCO DE LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SU INCIDENCIA EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

La estabilidad presupuestaria, esto es, la aspiración, convertida en obligación jurídica, de que las Administraciones públicas dispongan de unas finanzas saneadas, con unos niveles de deuda sostenibles y sin déficit, o en todo caso con

cialmente de la extensión de su *spending power* y de sus competencias básicas y transversales, de momento no ha provocado cambios significativos en el sistema de descentralización política vigente antes de la crisis» (págs. 179 y 180). Los grandes cambios, efectivamente, se producen con ocasión de la imposición, como enfoque prácticamente único, de la austeridad en forma de estabilidad presupuestaria.

(2) Debido a la distribución de competencias, las Comunidades Autónomas destinan aproximadamente un 70 por 100 de su gasto público a prestaciones básicas del Estado del bienestar (básicamente educación, sanidad y servicios sociales). El gasto público autonómico, a su vez, supone un 34 por 100 del gasto público total español (datos de 2011, INE). Si no se considera el gasto en pensiones (que corresponde al Estado pero que se financia a través de cotizaciones y no de impuestos), el porcentaje del gasto público de las Comunidades sobre el total es superior al 50 por 100.

Debido a esta estructura de gasto, las medidas de contención y reducción de los presupuestos de las Comunidades Autónomas afectan directamente a los servicios sociales y las prestaciones propias del Estado del bienestar.

un nivel de déficit controlado y muy reducido, no constituye ninguna novedad. Con el Tratado de Maastricht de 1992 se introdujo ya en la Unión Europea un objetivo de estabilidad presupuestaria, en forma de límites a la deuda y déficit públicos de los Estados que, junto con el control de los precios y los tipos de interés y la estabilidad de cambios, se erigía en el eje central sobre el que pivotaba el ambicioso programa de convergencia que debía conducir a la moneda única. Los criterios de convergencia de Maastricht se fueron desarrollando y concretando mediante el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de 1997, con procedimientos de supervisión y coordinación de políticas económicas y, sobre todo, de control del déficit excesivo, previstos en los Tratados (3) y desarrollados mediante diversos Reglamentos (4). A su vez, en el interior de los Estados, mediante leyes nacionales se iban incorporando los compromisos derivados de la convergencia económica (5) hasta formar un marco general de estabilidad presupuestaria, que les obligaba y les sujetaba al cumplimiento de estos objetivos, limitando en consecuencia su libertad de actuación en el ámbito presupuestario. Este marco general de estabilidad, sin embargo, ha saltado completamente por los aires en la primera gran crisis que ha tenido que afrontar. Con independencia de las vulneraciones, sin mayores consecuencias, de que ha sido objeto a lo largo de su existencia por parte de varios Estados miembros, resulta obvio que este viejo marco de estabilidad, diseñado al inicio de un largo ciclo expansivo, no sólo ha sido incapaz de prevenir la profunda crisis de las finanzas públicas en la que se han adentrado diversos Estados arrastrados por la crisis económica, sino que se ha mostrado también incapaz para reconducir la situación.

En poco tiempo, el viejo marco de la estabilidad presupuestaria, tanto a nivel comunitario como interno, ha sido sustituido por un nuevo marco jurídico, mucho más robusto y contundente, aunque su introducción se ha producido mediante métodos en general poco ortodoxos (6). En el plano comunitario, des-

(3) Artículos 121 y 126 TFUE (antes, arts. 99 y 104 TCE).

(4) Reglamento 1466/97, del Consejo, de 7 de julio, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas; Reglamento 1467/97, del Consejo, de 7 de julio, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo; reformados ambos por el Reglamento (CE) 1055/2005 del Consejo, de 27 de junio de 2005.

(5) En España, Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, y Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria. La Ley 18/2001 fue modificada en 2006 (Ley 15/2006, de 26 de mayo) y ambas fueron refundidas en el Real Decreto legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

(6) Así cabe calificar, cuando menos, las complejas operaciones de aprobación de los nuevos Tratados europeos (TECG y TMEDE), fuera de los procedimientos previstos para la modificación

tacan el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria (TECG) (7) y el Tratado constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad (TMEDE) (8), a los que hay que sumar las medidas adoptadas en 2011 para reforzar los mecanismos de supervisión de las políticas económicas y presupuestarias de los Estados y de control del déficit excesivo, que forman el llamado *Six Pack* (9).

Sin entrar en los interesantes problemas que plantean los nuevos tratados tanto desde el punto de vista de su aprobación y entrada en vigor como de su inserción en el sistema institucional y jurídico de la Unión (10), mediante los

de los Tratados constitutivos, así como también, en el plano interno, la apresurada modificación del artículo 135 de la Constitución española.

(7) Tratado firmado en Bruselas el 2 de marzo de 2012. Ratificado por España mediante autorización concedida por Ley Orgánica 3/2012, de 25 de julio, entró en vigor el día 1 de enero de 2013, una vez cumplida la condición prevista en su artículo 14.

(8) Tratado MEDE hecho en Bruselas el 2 de febrero de 2012. Ratificado por España el 21 de junio de 2012 (BOE de 4 de octubre de 2012), entró en vigor de forma general y para España el 27 de septiembre de 2012. El MEDE sustituye los anteriores mecanismos de asistencia financiera: la Facilidad Europea de Estabilización Financiera (FEEF, con una estructura jurídica peculiar: se trata de un Acuerdo Marco entre una sociedad anónima constituida en Luxemburgo por los Estados que forman parte del euro, y estos mismos Estados; el Acuerdo Marco fue firmado por España el 10 de junio de 2010 y entró en vigor, para España y con carácter general, el 4 de agosto de 2010, BOE de 11 de julio de 2010), y el Mecanismo Europeo de Estabilidad Financiera (creado mediante Reglamento 407/2010, del Consejo, de 11 de mayo de 2010, sobre la base jurídica del art. 122.2 TFUE), superando el carácter temporal del primero y la escasa dotación del segundo. El MEDE, que constituye una organización internacional con personalidad jurídica propia, se sustenta, sin embargo, sobre el Derecho de la UE, a cuyo efecto se modificó el artículo 136 TFUE, por la vía de la reforma simplificada de los Tratados *ex* artículo 48.6 TFUE, añadiendo un apartado 3 que proporciona una base jurídica clara y específica para establecer un mecanismo permanente de estabilidad financiera (reforma aprobada mediante Decisión del Consejo Europeo 2011/199/UE, de 25 de marzo de 2011).

(9) Consistentes en (1) Reglamento (UE) 1173/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona del euro; (2) Reglamento (UE) 1174/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a las medidas de ejecución destinadas a corregir los desequilibrios macroeconómicos excesivos en la zona del euro; (3) Reglamento (UE) 1175/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) 466/97 del Consejo, relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas; (4) Reglamento (UE) 1176/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos; (5) Reglamento (UE) 1177/2011 del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) 1467/97, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo; (6) Directiva 2011/85/UE del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros.

(10) Sobre esta cuestión pueden verse ya algunos trabajos. Me remito a los de J. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, «El nuevo Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la UEM:

mismos se trata, esencialmente, de asegurar una primera trinchera para el control de la estabilidad presupuestaria en el interior de cada Estado de la zona euro, estableciendo para ello la obligación de incorporar, mediante normas «preferentemente de rango constitucional» (11) la regla de estabilidad presupuestaria (12) y los mecanismos adecuados para hacerla cumplir (13). La garantía del cumplimiento de esta obligación de interiorizar la regla de estabilidad se encomienda al Tribunal de Justicia de la UE, que, activado por la Comisión o un Estado miembro, podrá imponer sanciones pecuniarias en caso de incumplimiento. Además, y sin que ello constituya ninguna novedad en sentido estricto, el TCEG recuerda e insiste en los poderes de supervisión y vigilancia de la UE para que los Estados respeten los límites de deuda y déficit públicos, mediante el procedimiento de déficit excesivo, convenientemente agilizado a través del *Six Pack*.

En consecuencia, el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria de los Estados se confía a los mismos (como no podía ser de otro modo sin alterar profundamente la naturaleza de la UE), pero bajo la estricta vigilancia de la Unión, que se convierte en garante tanto de la obligación de incorporar internamente la regla de estabilidad y asegurarla a lo largo del ciclo presupuestario como también del cumplimiento efectivo de tal regla y de la adopción de las medidas correctoras necesarias en caso de desviación. Para ello, si el Estado lo precisa y es necesario para salvaguardar la estabilidad de la zona euro, el nuevo marco prevé la concesión de ayuda financiera comunitaria, sujeta a *condiciones estrictas* (14), ayuda que hoy se instrumenta a través del MEDE y que opera básicamente mediante la concesión de créditos y la adquisición de títulos de deuda soberana.

Todas estas medidas, sin embargo, no dejan de presentar un cierto carácter transitorio y parcial en el largo camino hacia una auténtica Unión Económica (y,

reflexiones a propósito de una peculiar reforma realizada fuera de los Tratados constitutivos», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 42, 2012, págs. 397 y sigs., y P. CRAIG, «The stability, coordination and Governance Treaty: principle, politics and pragmatism», *European law review*, núm. 3, 2012, págs. 231 y sigs.

(11) Artículo 3.2 TCEG.

(12) Definida en el propio TCEG, artículo 3.1.a), como situación presupuestaria de las Administraciones públicas de cada Estado igual al equilibrio o al superávit, aunque con algunas excepciones y matices que la flexibilizan y que se definen en el propio Tratado [art. 3.1, apartados b), c) y d)].

(13) En forma de «activación automática de mecanismos correctores» cuando se detecten desviaciones de la senda para conseguir el objetivo de estabilidad [art. 3.1.e) TCEG].

(14) Artículo 136.3 TFUE (introducido en el TFUE mediante Decisión del Consejo Europeo de 25 de marzo de 2011, que modifica el art. 136 del TFUE en relación con un mecanismo de estabilidad para los Estados cuya moneda es el euro, modificación del Tratado realizada por la vía simplificada del art. 48.6 TUE), que se traduce hoy en el MEDE.

por tanto, necesariamente, también Unión Política), que garantice la existencia de la Unión Monetaria, que la ha precedido de modo un tanto arriesgado, precipitado e improvisado. En efecto, parece claro hoy, aún en mitad de la gran crisis financiera y económica, que la Unión Monetaria sólo podrá sobrevivir en condiciones adecuadas y aceptables si se construye entero el edificio de la Unión, completándolo en la dimensión económica (esto es, en los ámbitos fiscal, bancario y presupuestario, entre otros) y, por ende, para poder dotar al conjunto de un gobierno que resulte al tiempo legítimo y eficaz, también en la dimensión política (esto es, una instancia que decida sobre los asuntos de la Unión y responda ante ella en su conjunto, que se convierta en un auténtico gobierno de la Unión que sustituya el actual mecanismo de decisión intergubernamental, en el que deciden sólo algunos gobiernos estatales que responden sólo ante las instancias nacionales) (15).

En el plano estatal interno, por su parte, en el nuevo marco jurídico de la estabilidad presupuestaria hay que destacar la reforma del artículo 135 de la Constitución (16), en primer lugar, y la nueva Ley orgánica de estabilidad presupuestaria que lo desarrolla (17), en segundo lugar. Además, hay que completar este nuevo marco con la Ley de transparencia, aún en fase de proyecto a día de hoy (18), y el Fondo de Liquidez Autonómica, creado mediante decreto ley (19). Como en el caso del Derecho comunitario, no se trata ahora de examinar en detalle las diversas piezas que componen este nuevo marco interno de la estabilidad presupuestaria, muy ligado precisamente al marco comunitario. Pero sí conviene destacar algunos aspectos fundamentales que guardan una estrecha relación con el objeto principal de este trabajo.

Respecto de la reforma constitucional, realizada en un tiempo sorprendentemente breve por el procedimiento de urgencia y de lectura única, cabe decir

(15) En este sentido se están dando ya algunos pasos, aunque con el carácter gradual, lento, parcial y a veces minimalista que caracteriza el proceso de integración europea (*vid.* el Informe de los cuatro Presidentes de diciembre de 2012: «Hacia una auténtica Unión Económica y Monetaria, elaborado por Herman van Rompuy, Presidente del Consejo Europeo, en estrecha colaboración con José Manuel Durao Barroso, Presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, Presidente del Eurogrupo, y Mario Draghi, Presidente del Banco Central Europeo», de 5 de diciembre de 2012, encargado por el Consejo Europeo de junio de 2012).

(16) Reforma constitucional de 7 de septiembre de 2011, aprobada por la vía prevista en el artículo 167 CE, mediante procedimiento de urgencia y de lectura única.

(17) LO 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

(18) Proyecto de Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Serie A, n. 19-1, de 7 de septiembre de 2012).

(19) Real Decreto-ley 21/2012, de 13 de julio, de medidas de liquidez de las Administraciones Públicas y en el ámbito financiero, convalidado por el Congreso de los Diputados el día 19 de julio de 2012.

que en realidad introduce pocas novedades normativas sustantivas. En efecto, con la única aunque importante excepción del principio de *prioridad absoluta* del pago de la deuda pública (art. 135.3, párrafo segundo) y, en otro plano, de la reserva de ley para la emisión de deuda pública por parte de las Comunidades Autónomas (art. 135.3, párrafo primero), la reforma del artículo 135 CE no supone prácticamente ninguna innovación respecto de la situación normativa preexistente (20). Lo que hace fundamentalmente es elevar a rango constitucional el principio de estabilidad presupuestaria, establecido hasta ahora en la legislación ordinaria, a la vez que incorpora también a la Constitución los límites de deuda y de déficit establecidos por la Unión Europea. Con ello, al otorgar valor constitucional a la obligación de estabilidad, refuerza la vinculación del conjunto de las Administraciones públicas a la misma y ofrece nuevos instrumentos para su control, especialmente en forma de recursos al Tribunal Constitucional (21). Pero también constitucionaliza la normativa comunitaria europea, de modo que el control de los límites de la estabilidad presupuestaria establecidos por la UE corresponderá también al Tribunal Constitucional, asumiendo éste un papel en relación con el Derecho comunitario que había rechazado expresamente, cual es el de convertir el Derecho comunitario en parámetro de constitucionalidad. Ahora, en este campo, por remisión de la Constitución, los límites comunitarios de deuda y de déficit son también límites constitucionales.

A su vez, el nuevo artículo 135 CE habilita expresamente al Estado para desarrollar, mediante ley orgánica, los «principios a los que se refiere este artículo» y, a pesar de no tratarse de una norma de carácter competencial, le reconoce así explícitamente, entre otras, facultades para regular la distribución de los límites de déficit y de deuda entre las distintas Administraciones públicas, los supuestos excepcionales en los que cabe superarlos, los mecanismos de co-

(20) Sobre la reforma del artículo 135 CE, *vid.* V. RUIZ ALMENDRAL, «Estabilidad presupuestaria y reforma constitucional», *Revista española de Derecho Europeo*, núm. 41, 2012, págs. 33 y sigs.; J. GARCÍA-ANDRADE, «La reforma del artículo 135 de la Constitución española», *Revista de Administración Pública*, núm. 187, 2012, págs. 31 y sigs.; A. EMBID IRUJO, *La constitucionalización de la crisis económica*, Madrid, Iustel, 2012; R. FALCÓN Y TELLA, «La reforma del Art. 135 de la Constitución», *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 25, 2011. La revista *Teoría y Realidad Constitucional* dedicó un número monográfico a la reforma constitucional, núm. 29, 2012, con trabajos de M. MEDINA, P. GARCÍA-ESCUADERO, J. F. LÓPEZ AGUILAR, M. J. RIDAURA, E. BELDA, E. ARANDA y Ó. SALAZAR, entre otros; y la *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 93, 2011, publicó una encuesta a varios profesores sobre la reforma (págs. 159 y sigs.).

(21) Especialmente útiles para sujetar a las Comunidades Autónomas a las obligaciones que se desprenden del principio de estabilidad, pues el Gobierno podrá utilizar los instrumentos procesales de carácter constitucional para impugnar no sólo leyes autonómicas que eventualmente lo vulneren, sino también actos sin valor de ley, beneficiándose de la suspensión automática que dispone el artículo 161.2 CE.

rrección de las desviaciones que puedan producirse y la responsabilidad de cada Administración en caso de incumplimiento. En realidad, no hay en el nuevo artículo 135 CE atribución de nuevas competencias al Estado, pues las facultades que ahora le reconoce mediante esta reserva de ley orgánica ya le habían sido reconocidas por el Tribunal Constitucional como parte integrante de su competencia sobre la hacienda general (*ex art. 149.1.14 CE*) y sobre la ordenación general de la economía (*ex art. 149.1.13 CE*) (22). La novedad consiste en que se constitucionaliza este contenido de los títulos competenciales estatales, otorgando a estas facultades estatales una seguridad superior, que no les garantizaba su mero reconocimiento vía interpretación constitucional.

Más novedosa resulta la legislación ordinaria que configura el nuevo marco jurídico de la estabilidad presupuestaria. Se tratará en los epígrafes siguientes, especialmente en la medida que incide en las Comunidades Autónomas. Valga adelantar ahora sólo que se ha moldeado en gran parte a imagen y semejanza del reciente Derecho comunitario en la materia: los órganos centrales establecen objetivos de estabilidad presupuestaria que deben ser cumplidos por las administraciones territoriales (además, naturalmente por la del propio Estado) y se disponen mecanismos estrictos de seguimiento y control para garantizar su cumplimiento, a cargo de las instancias centrales, a veces con un paralelismo evidente con el procedimiento de déficit excesivo. Para completar el parecido, incluso se ha establecido un «fondo de rescate» autonómico, el FLA, sujeto también a *strictas condiciones*.

En todo caso, este nuevo marco incide de modo muy notable sobre las Comunidades Autónomas, al menos en dos sentidos básicos, estrechamente conectados entre sí: refuerza la obligación de estabilidad presupuestaria y el papel del Estado en su definición, por una parte, y amplía e intensifica los poderes estatales de supervisión y de control sobre las Comunidades Autónomas, por otra. Ello afecta sin duda a la autonomía financiera de las Comunidades. Pero no sólo. Las medidas adoptadas en este marco general para hacer frente a la crisis financiera han afectado también a la autonomía política de las Comunidades, más allá de su dimensión financiera, y han incidido en la propia estructura territorial del Estado autonómico tal como se ha venido desarrollando desde 1978 y lo conocemos hoy. Éstas son las cuestiones que se tratan en los epígrafes siguientes.

(22) Muy especialmente mediante la STC 134/2011, de 20 de julio, precisamente sobre la legislación de estabilidad presupuestaria de 2001. Así lo reconoce expresamente la STC 157/2011, de 18 de octubre, cuando afirma que la reserva orgánica a favor del Estado del nuevo artículo 135 CE corrobora las competencias estatales en materia de estabilidad presupuestaria que ya le había reconocido el Tribunal mediante la interpretación de determinados títulos competenciales.

3. EL REFORZAMIENTO DE LA OBLIGACIÓN DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

El principio de estabilidad presupuestaria, concebido como obligación de todas las Administraciones de no rebasar ciertos objetivos de déficit y de deuda, no es nuevo en España, como se ha dicho ya. El nuevo marco, sin embargo, establece, en relación con el de 2001, una obligación de estabilidad mucho más estricta y reforzada, con un papel decisorio clave atribuido explícitamente al Estado y bajo supervisión de la UE.

Más estricta y reforzada porque su nuevo valor constitucional no sólo permite imponerla a todas las Administraciones sin discusión, al menos en el plano jurídico, sino que permite también dotarla de nuevos mecanismos de control, a cargo del Tribunal Constitucional. Si a ello se une además la constitucionalización que opera el nuevo artículo 135 CE de los límites de deuda y déficit impuestos por la UE, se tiene que convenir que la obligación de estabilidad presupuestaria, aun no siendo nueva, ha sido enormemente robustecida.

Con un papel decisorio clave del Estado, en segundo lugar, porque la nueva Ley orgánica de estabilidad presupuestaria (LOEP) atribuye poderes decisorios al Estado para fijar de forma unilateral los objetivos de estabilidad presupuestaria para las Administraciones territoriales (déficit y deuda públicas), incluyendo los objetivos individuales de cada Comunidad Autónoma (arts. 15 y 16 LOEP). En el marco anterior, la determinación de los objetivos individuales de las Comunidades correspondía al Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) (23), que ahora tiene sólo un papel meramente consultivo (art. 16 LOEP). Fijados unilateralmente estos objetivos, corresponde también al Estado el control de su cumplimiento, disponiendo para ello de instrumentos contundentes, como se verá.

Y bajo supervisión de la UE, en tercer lugar, porque la obligación de estabilidad presupuestaria impuesta por la Constitución y la LOEP no deja de ser la traducción interna de la obligación de estabilidad impuesta por la UE, que dispone de poderes de control y de sanción no sólo en relación con el cum-

(23) Artículo 6 de la LO 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria. La reforma de esta LO introducida mediante LO 3/2006, de 26 de mayo, modificó esta disposición, pero mantuvo que el objetivo individual de estabilidad debía ser negociado entre el Gobierno y cada CA, a partir del objetivo general determinado por el Gobierno. Sólo si tal negociación no daba resultado en el plazo de un mes, el Gobierno podía fijar el objetivo de estabilidad concreto aplicable a la CA correspondiente (nuevo art. 5). En la legislación previa, original de 2001, si no se llegaba a un acuerdo en el seno del CPFF, las CC.AA. debían elaborar y liquidar sus presupuestos en situación, al menos, de equilibrio presupuestario (art. 6.4 LO 2001).

plimiento de la obligación de incorporar en el Derecho interno la estabilidad presupuestaria tal como es definida por la UE (función que asume el nuevo TECG) sino también en relación con el cumplimiento efectivo de los objetivos de estabilidad, función que ha sido enormemente reforzada con las medidas del *Six Pack*.

Un buen ejemplo de este reforzamiento lo ofrece la Disposición Adicional Tercera de la LOEP, que establece expresamente que podrán impugnarse ante el Tribunal Constitucional, por los medios y con los efectos que correspondan (24), las leyes y los actos de las Comunidades Autónomas que vulneren «los principios establecidos en el artículo 135 de la Constitución y desarrollados en la presente Ley». Ésta es en realidad una disposición perfectamente superflua, que actúa como recordatorio del nuevo valor que tiene el principio de estabilidad entre nosotros. Nada añade a la nueva situación que se produce a partir de la constitucionalización del principio de estabilidad. Pero el legislador incluye una mención al desarrollo de los principios del artículo 135 CE por la misma LOEP, con el posible efecto de ampliar el parámetro de control de la constitucionalidad, pudiendo incurrir con ello en una posible extralimitación del legislador, pues es doctrina consolidada del Tribunal Constitucional que en su labor de enjuiciamiento sólo está vinculado a la Constitución y a su propia Ley orgánica (25). ¿Cabe incluir la regla de gasto, a la que se hará referencia seguidamente, en el parámetro de control constitucional de las leyes y demás actos autonómicos? ¿Y los principios de sostenibilidad financiera, plurianualidad, transparencia, eficiencia, responsabilidad y lealtad, todos ellos incluidos en la LOEP pero no en el nuevo artículo 135 CE, al menos de forma explícita? La cuestión probablemente no tenga una respuesta simple ni única, pues, por un lado, puede haber principios y contenidos que quepa considerar implícitos

(24) Cabe destacar en este sentido la impugnación prevista en el artículo 161.2 CE y el Título V LOTC, que permite atacar ante el TC los actos sin valor de ley de las CC.AA., así como la suspensión automática que obtiene el Gobierno, si así lo solicita y al menos por cinco meses, cuando recurre leyes y actos sin valor de ley ante el TC (art. 161.2 CE). La única novedad que introduce en este sentido la DA 3 LOEP, que constituye una precisión explícita acerca de una situación que podría producir ciertas dudas sobre cómo resolverla, consiste en establecer expresamente que, en caso de impugnación de la ley de presupuestos de una CA, y su consiguiente suspensión por el TC, se considerarán automáticamente prorrogados los presupuestos anteriores, hasta que una nueva ley derogue o modifique las disposiciones impugnadas. Esta solución, establecida con carácter general y único, puede acarrear, desde luego, problemas, pues en algunos casos, dependiendo de la entidad de la disposición impugnada, puede resultar manifiestamente inadecuada y desproporcionada.

(25) Como se encargó de recordar de forma muy contundente el propio Tribunal en su STC 31/2010, de 28 de junio: «En su condición de intérprete supremo de la Constitución, el Tribunal Constitucional es el único competente para la definición auténtica —e indiscutible— de las categorías y principios constitucionales» (FJ 57).

en el principio constitucional de estabilidad presupuestaria o bien en otros incluidos en la Constitución, y, por otro, habrá que estudiar con detalle el alcance que pueda tener en este caso la propia doctrina del Tribunal Constitucional, desarrollada especialmente en el ámbito competencial, por la cual ciertas leyes estatales pueden actuar como canon mediato para medir la constitucionalidad de las actuaciones de las CC.AA. En todo caso, y sin que aquí proceda ir más allá, cabe notar que se introduce una dosis importante de incertidumbre, con interesantes problemas de interpretación constitucional.

El robustecimiento del principio de estabilidad presupuestaria no se produce sólo por el aumento del valor de la obligación que lo contiene, sino también por la ampliación de su contenido, operada en este caso por la LOEP. El nuevo artículo 135 CE, en efecto, establece una obligación de estabilidad presupuestaria para el conjunto de las Administraciones y, para ello, prevé sólo limitaciones de la deuda y del déficit públicos. La LOEP, sin embargo, añade a éstas otras limitaciones, relativas al gasto público, tanto en lo que se refiere a su crecimiento como a la aplicación de los ingresos obtenidos por encima de las previsiones. En efecto, siguiendo uno de los criterios del *Six Pack* (26), el artículo 12 LOEP introduce lo que denomina una «regla de gasto» por la cual el gasto público de las Administraciones públicas, incluidas las autonómicas, no podrá superar la tasa de referencia de crecimiento del PIB de la economía española (27). Y si las cuentas de una Administración presentan desequilibrios estructurales, esta limitación será mayor, pues el gasto deberá ajustarse a la senda de recuperación de los objetivos de estabilidad, fijada en los planes correspondientes. La

(26) Reglamento (UE) n.º 1175/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1466/1997 del Consejo, relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas, que introduce una nueva redacción del artículo 5 de éste, que establece una regla de gasto (el crecimiento del gasto no puede exceder la tasa de crecimiento de referencia del PIB, o incluso debe quedar por debajo de la misma si el Estado en cuestión no ha alcanzado aún su objetivo de estabilidad presupuestaria a medio plazo, a menos que se compense con un aumento de los ingresos) como uno de los criterios de valoración que deben emplear la Comisión y el Consejo para evaluar los programas de estabilidad presentados por los Estados en el marco de la supervisión multilateral que prevé el artículo 121 TFUE para prevenir las situaciones de déficit excesivo y supervisar y coordinar las políticas económicas de los Estados miembro.

(27) En realidad, esta regla de gasto fue introducida ya en la legislación española mediante el Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, que modifica la Ley general de estabilidad presupuestaria de 2001 (nuevo párrafo al art. 7.1 y nuevos arts. 8 bis y 10 bis), con un contenido sustancialmente igual pero con la diferencia de que no se podía aplicar a las Comunidades Autónomas, por estar excluidas del ámbito de aplicación de la Ley general de estabilidad presupuestaria de 2001 (siéndoles de aplicación, en materia de estabilidad presupuestaria, la LO 5/2001, complementaria de la Ley general de estabilidad presupuestaria).

regla de gasto se completa con la previsión de la posibilidad de aumentar el gasto en caso de que aumenten los ingresos gracias a cambios normativos y, viceversa, deba disminuir si se aprueban cambios normativos que disminuyan los ingresos. Se trata, sin duda, de una limitación importante de la autonomía presupuestaria de las Comunidades Autónomas, no prevista directamente en el art. 135 CE como contenido expreso del principio de estabilidad presupuestaria. Sin embargo, su justificación en la LOEP, a pesar del silencio del artículo 135 CE, quizá no resulte excesivamente difícil, a la vista tanto de las previsiones comunitarias sobre la cuestión, como de su posible consideración como parte inherente del contenido propio del principio de estabilidad presupuestaria y de las competencias del Estado sobre la hacienda general y la ordenación general de la economía, que podrían ampararla, según la interpretación expansiva que de las mismas ha realizado el Tribunal Constitucional.

Mucho más difícil de justificar, a mi juicio, resulta, sin embargo, el otro componente de la regla de gasto que introduce el artículo 12.5 LOEP: la obligación de que los ingresos que se obtengan por encima de las previsiones se destinen íntegramente a reducir la deuda pública. Esta obligación no se ampara en exigencias comunitarias europeas, ni considera las circunstancias específicas de cada Administración (si cumple o no con los criterios de estabilidad presupuestaria, en términos de déficit y de deuda). Se trata, a mi juicio, de una medida que afecta gravemente la autonomía presupuestaria de las Comunidades Autónomas (y de las entidades locales), que no puede ampararse ni en el artículo 135 CE ni en el Derecho comunitario europeo y que no encuentra justificación en las competencias estatales sobre la hacienda pública y la ordenación general de la economía, incluso en la interpretación extensiva del Tribunal Constitucional.

Por último, cabe indicar también que el robustecimiento de la estabilidad presupuestaria se muestra por el hecho de haber sido incorporado también a la legislación de algunas Comunidades Autónomas, reforzando de este modo la vinculación de las mismas al compromiso de estabilidad (28).

(28) Así, por ejemplo, Ley catalana 6/2012, de 6 de mayo, de estabilidad presupuestaria y Ley 5/2012, de 7 de junio, de estabilidad presupuestaria de Aragón. Estas dos leyes no recogen, sin embargo, la regla de gasto —Aragón en términos diversos— ni la aplicación de superávits a la amortización de deuda. Es interesante señalar que la Ley catalana sólo contiene referencias a la obligación de estabilidad que proviene de la UE, pero asume los objetivos de déficit para la CA impuestos por el Estado, adelantándolos dos años.

4. EL REFORZAMIENTO DE LOS PODERES DE SUPERVISIÓN Y CONTROL DEL ESTADO SOBRE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

El nuevo marco de estabilidad presupuestaria se caracteriza por introducir mayores y más intensos poderes de control de las «instancias superiores» para garantizar el cumplimiento de los objetivos de estabilidad (déficit, deuda y gasto): de la UE sobre los Estados y del Estado-Gobierno central sobre el conjunto del sector público interno, incluidas las Comunidades Autónomas.

En el plano interno, el nuevo marco supone sujetar a las Comunidades Autónomas al poder de supervisión y control del Estado, en términos más amplios y más incisivos que el marco anterior, que se justifica ahora directamente en el artículo 135 CE, como se ha indicado ya. Este poder se expresa a través del diseño detallado de procedimientos, que se integran en un mecanismo general de control que desemboca en las facultades extraordinarias de intervención que el artículo 155 CE atribuye al Estado. La intervención estatal *ex* artículo 155 CE no es nueva, sino que forma parte del diseño original de la Constitución. Pero sí lo es la previsión, detallada y minuciosa, de los supuestos y los procedimientos que, al menos en este campo, pueden conducir hasta ella, con una clara inspiración en el Derecho comunitario europeo.

El reforzamiento de los poderes de supervisión y control del Estado, operado por la LOEP, se manifiesta al menos en dos grandes direcciones: (i) el poder de supervisión del Estado sobre los presupuestos de las Comunidades Autónomas, en términos de obligación de las Comunidades Autónomas de suministrar información sobre los proyectos de presupuestos, los presupuestos aprobados y la ejecución de los mismos, información a partir de la cual el Ministerio de Hacienda elaborará los correspondientes informes (art. 17 LOEP); (ii) la obligación de las Comunidades Autónomas de adoptar medidas en caso de desviación respecto de los objetivos de estabilidad presupuestaria fijados, con el correspondiente poder de control del Estado para asegurar su cumplimiento y adoptar, en su caso, medidas de corrección (arts. 18 a 26 LOEP). El resultado es que se dota al Estado de amplios poderes de información y de corrección, que le sitúan en una posición de garante último de la estabilidad presupuestaria de las Comunidades Autónomas.

No se trata aquí, naturalmente, de examinar con detalle estos poderes, pero sí cabe señalar al menos sus rasgos principales, para formarse la idea de conjunto que los inspira y su integración en un mecanismo único y general de garantía de la estabilidad presupuestaria, que puede desembocar en la intervención estatal *ex* artículo 155 CE.

Partiendo de que el Estado puede disponer en tiempo útil de toda la información acerca de los presupuestos de las Comunidades Autónomas, a lo largo de todo el ciclo presupuestario —elaboración, aprobación y ejecución—, para comprobar el cumplimiento de los objetivos de estabilidad, incluida la regla de gasto, en una suerte de poder general de supervisión en esta materia (art. 18 LOEP), la LOEP diseña un amplio abanico de procedimientos para hacer frente y corregir en su caso los supuestos de desviación, o incluso el mero riesgo de que tal desviación se produzca. Este deber general de corregir las eventuales desviaciones, que obliga a las Comunidades a adoptar, muchas veces con carácter automático, ciertas medidas y habilita al Estado para controlar su adopción y reaccionar en caso contrario, se mueve en tres planos distintos, con carácter progresivo, según evolucione la situación desde el riesgo de incumplimiento hasta la no adopción de las medidas adecuadas para regresar a la senda de cumplimiento de la estabilidad: (i) la prevención, (ii) la corrección y (iii) la coerción, que da paso, como última opción, a la intervención.

(i) Las medidas preventivas deben adoptarse, de forma automática, en primer lugar, cuando la deuda se sitúa en el 95 por 100 del límite fijado. En tal supuesto, se produce una limitación de la apelación al crédito por parte de la Administración que se encuentra en tal situación, de modo que sólo podrá realizar operaciones de tesorería.

Pero también, en segundo lugar, entran en funcionamiento medidas de prevención si el Gobierno detecta riesgos de incumplimiento por parte de una Comunidad. En este caso, el Gobierno puede dirigir una advertencia a la Administración correspondiente, que debe adoptar las medidas necesarias para evitar el riesgo advertido en el plazo de un mes. Si no lo hace de forma suficiente, según entienda el Ministerio de Hacienda, puede pasarse a la fase dos, la de las medidas correctoras.

(ii) En caso de que se produzca un incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, se activan automáticamente diversas medidas que tienden a la corrección de la desviación: en primer lugar, se establece la necesidad de autorización por parte del Estado de todas las operaciones de endeudamiento de la Administración en cuestión, así como el informe previo favorable del Ministerio de Hacienda para todas las subvenciones estatales a la Comunidad y los convenios de colaboración que pretenda celebrar el Estado con la misma.

Y, en segundo lugar, nace la obligación por parte de la Comunidad afectada de presentar un plan económico-financiero (si se incumple el objetivo de deuda o la regla de gasto) o un plan de reequilibrio (si se incumple el objetivo de déficit), con un contenido preciso (arts. 21 y 22 LOEP, respectivamente). Estos planes son examinados, en el caso de las Comunidades Autónomas, por el Con-

sejo de Política Fiscal y Financiera, que, si considera que no resultan idóneos para corregir la desviación, requerirá a la Comunidad la presentación de un nuevo plan. Si ésta no lo hace, se pasa a la fase tres, la de la coerción. Los planes aprobados como idóneos son objeto de un seguimiento trimestral por parte del Ministerio de Hacienda, que puede requerir a la Comunidad en caso de desviación o de incumplimiento de las medidas previstas. Si persiste esta situación en el informe trimestral siguiente, se pasa también a la fase de coerción.

(iii) En caso, como se ha dicho, de que no se presente o no se apruebe un plan económico-financiero o de reequilibrio que se considere idóneo o bien de que éste se incumpla y no se atienda el requerimiento del Gobierno, se aplican automáticamente una serie de medidas coercitivas: la Comunidad debe acordar la no disponibilidad de créditos presupuestarios y, si es necesario para cumplir, además, los objetivos europeos, revierten al Estado las competencias normativas de la Comunidad sobre tributos cedidos. Además, la Comunidad debe constituir un depósito en el Banco de España equivalente al 0,2 por 100 de su PIB, que en principio tiene carácter remunerado pero que deja de devengar intereses si al cabo de tres meses no se ha presentado o aprobado el plan o adoptado las medidas correspondientes, y que acaba convirtiéndose en una multa coercitiva si al cabo de tres meses más persiste el incumplimiento. Si no se constituye tal depósito, se pasa a la intervención.

Si se mantiene el incumplimiento de presentar un plan que se considere idóneo, aplicarlo o adoptar las medidas requeridas, el Gobierno puede enviar a la Comunidad una comisión de expertos, bajo la dirección del Ministerio de Hacienda, con facultades para obtener la información y proponer medidas, que serán de cumplimiento obligatorio para la Comunidad. Si no es así, se pasa a la intervención.

La intervención se produce, en las previsiones de la LOEP, en caso de que no se adopte el acuerdo de no disponibilidad de créditos, no se constituya el depósito en el Banco de España o no se apliquen las medidas propuestas por la comisión de expertos. En tales supuestos se abre paso al mecanismo de ejecución forzosa del artículo 155 CE: requerimiento al Presidente de la Comunidad, autorización de medidas de ejecución por parte del Senado, por mayoría absoluta, en caso de no ser atendido y, finalmente, ejecución de las medidas autorizadas por parte del Gobierno, que podrá dar instrucciones a todas las autoridades de la Comunidad Autónoma. La LOEP nada dice de cuáles puedan ser estas medidas, pero resulta obvio que habrán de ser adecuadas y proporcionadas al cumplimiento de las obligaciones que persigue la aplicación de este mecanismo excepcional, que se cifran, básicamente, en la estabilidad presupuestaria.

En definitiva, se trata de un mecanismo muy detallado y concreto de control, inspirado claramente en los procedimientos comunitarios europeos, de carácter progresivo, que culmina con la aplicación de la ejecución forzosa prevista en el artículo 155 CE, que supone la intervención de la CA por parte del Estado, esto es, la sustitución temporal de la capacidad de decisión de las instituciones autonómicas sobre los ámbitos de su competencia con la finalidad de asegurar el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria. Aunque excede de estas páginas, deberá examinarse con detenimiento la legitimidad constitucional de tales previsiones, y en especial la regulación detallada del proceso que desemboca en el artículo 155 CE, más que sobre la propia aplicación de éste, en la medida que puede suponer el establecimiento de controles no amparados por la Constitución. ¿Puede el artículo 155 CE legitimar el establecimiento de un procedimiento previo, en forma de controles a las Comunidades Autónomas? ¿Las obligaciones constitucionales y legales de las Comunidades pueden amparar el establecimiento de controles por parte del Estado, como paso previo a la aplicación del artículo 155 CE? ¿Pueden amparar estos controles el nuevo artículo 135 CE o las competencias estatales *ex* artículo 149.1.13 y 14 CE? Y deberán examinarse también las condiciones y los criterios para una aplicación legítima del instrumento de intervención *ex* artículo 155 CE, en especial el carácter y el alcance de las medidas que pueden autorizarse y su ejecución por el Gobierno, muy particularmente desde el punto de vista de su adecuación y proporcionalidad a la finalidad que las justifica.

Por otro lado, en relación con el fortalecimiento de los poderes de control del Estado, no pueden dejar de mencionarse dos nuevos instrumentos de financiación de las Comunidades Autónomas, creados excepcionalmente para proporcionar financiación a las Comunidades que no pueden obtener con normalidad los recursos financieros que necesitan, al tiempo que se garantiza el cumplimiento de los objetivos de estabilidad: el Fondo para la financiación de pagos a proveedores, por una parte, y el Fondo de Liquidez Autonómica (FLA), por otra. El Fondo para la financiación de pagos a proveedores fue creado de modo excepcional en 2012 mediante decreto ley (29) y ha sido prorrogado en 2013 (30), como instrumento a través del cual el Estado concede créditos a las

(29) RDL 7/2012, de 9 de marzo, por el que se crea el Fondo para la financiación de pagos a proveedores. Esta norma recoge y se remite al Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 6 de marzo de 2012, por el que se fijan las líneas generales de un mecanismo extraordinario de financiación para el pago a los proveedores de las Comunidades Autónomas.

(30) RD-I 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y la creación de empleo.

Comunidades Autónomas para pagar a sus proveedores de forma directa y con sujeción a determinadas condiciones fiscales y financieras, expresadas en el plan de ajuste que deben elaborar, y con la garantía de los recursos que reciban del sistema de financiación autonómica. El Fondo de Liquidez Autonómica, por su parte, fue creado también mediante decreto ley (31) como mecanismo de «rescate interno» y se inspira claramente en los mecanismos de rescate europeos. Se configura en forma de crédito estatal a las Comunidades Autónomas para proporcionarles liquidez para financiar su deuda, a cambio de cumplir con 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. Como garantía de devolución, el Estado se reserva igualmente la posibilidad de retener los recursos que correspondan a las Comunidades por el sistema de financiación de régimen común (32). En definitiva, se trata, dicho en términos generales, de instrumentos extraordinarios de financiación autonómica (y local, aunque aquí no se haya hecho referencia a esta dimensión) para facilitar el cumplimiento de la obligación de estabilidad presupuestaria, por la doble vía de proporcionar financiación (más barata, o simplemente proporcionarla ante el cierre del mercado para algunas entidades) y de condicionar tal financiación al cumplimiento de los objetivos establecidos de estabilidad, bajo control estatal. De este modo, se facilita el cumplimiento de los objetivos de estabilidad, a cambio de reforzar el control estatal sobre las Comunidades Autónomas para garantizarlos.

5. LA AFECTACIÓN DE LA AUTONOMÍA DE LAS COMUNIDADES MÁS ALLÁ DE LA AUTONOMÍA FINANCIERA

Las medidas adoptadas para hacer frente a la grave situación de crisis de las finanzas públicas, entre las cuales destaca el establecimiento del nuevo marco

(31) RD-1 21/2012, de 13 de julio, de medidas de liquidez de las Administraciones públicas y en el ámbito financiero.

(32) La solicitud de fondos del FLA tiene carácter voluntario por parte de la CA, y su concesión se sujeta a condiciones de carácter financiero y fiscal, y especialmente a la presentación de un plan de ajuste que asegure el cumplimiento de los objetivos de estabilidad y el reembolso de los créditos concedidos. El plan de ajuste, que debe ser acordado con el Ministerio de Hacienda, es objeto de un seguimiento constante por parte de éste, que además debe ser ampliamente informado sobre la actividad financiera y presupuestaria de la Comunidad.

El Estado se reserva como garantía de los préstamos concedidos los recursos del sistema de financiación común que correspondan a la Comunidad correspondiente.

legal de la estabilidad presupuestaria que ha sido examinado en el apartado anterior, así como las actuaciones concretas de contención del gasto que se han emprendido en su aplicación, han afectado no sólo a la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, especialmente en su dimensión presupuestaria, sino que también han repercutido en otros ámbitos, que inciden incluso de forma más intensa e incisiva en la autonomía política de las Comunidades. Conviene destacar en este sentido especialmente dos elementos: las actuaciones estatales que inciden directamente sobre las competencias sectoriales de las Comunidades Autónomas, por una parte, y el proyecto de ley de transparencia, que, al menos en su versión inicial, afecta de modo directo la autonomía política de las mismas.

Cabe destacar, en efecto, en primer lugar, que muchas de las medidas adoptadas por el Estado en el último año con la finalidad de contener y reducir el gasto público, muchas veces a través de decretos-ley del Gobierno, han incidido en sectores en los que las Comunidades Autónomas tienen importantes competencias. Así, en materia de sanidad (33), de educación (34), función pública (35), relaciones laborales (36), comercio interior (37) o algunas prestaciones sociales (38), a las que hay que añadir algunas medidas tomadas con anterioridad, como las relativas a la reestructuración de las cajas de ahorros (39) o, con carácter más general y heterogéneo, algunas contenidas en la llamada Ley de

(33) RD-1 16/2012, de 20 de abril, especialmente en relación al ámbito personal de asegurados, prescripción y distribución de medicamentos, acreditación de centros y unidades docentes sanitarias, personal sanitario y donaciones.

(34) RD-1 14/2012, de 20 de abril, en especial en relación con la dedicación docente del profesorado no universitario y universitario, las sustituciones, el régimen de creación de centros universitarios, las becas y las ratios de alumnos por aula y la jornada lectiva en la enseñanza no universitaria.

(35) DA 71 de la Ley 2/2012, de presupuestos generales del Estado para 2012 y RD-1 20/2012, de 13 de julio, especialmente en materia de jornada laboral, permisos y retribuciones.

(36) RD-1 3/2012, de 10 de febrero, en especial en relación a las funciones ejecutivas en materia laboral y de los servicios de ocupación.

(37) RD-1 20/2012, cit., en especial en materia de horarios comerciales y promociones de ventas.

(38) DA 40 de la Ley 2/2012, cit., y RD-1 20/2012, cit., en especial en materia de renta mínima de inserción y protección en situaciones de dependencia.

(39) Real Decreto-ley 9/2009, de 26 de junio, sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito; Real Decreto-ley 11/2010, de 9 de julio, de órganos de gobierno y otros aspectos del régimen jurídico de las Cajas de Ahorros; Ley 9/2012, de 14 de noviembre, de reestructuración y resolución de entidades de crédito (que deroga el Real Decreto-ley 24/2012, de 31 de agosto, de reestructuración y resolución de entidades de crédito y el RD-1 9/2009).

economía sostenible (40). En todos estos casos, el Estado ha adoptado medidas que afectan a las competencias autonómicas en sectores muy diversos. No se trata aquí de examinar caso por caso si tal afectación o incidencia presenta una justificación constitucional ni de realizar un juicio de probabilidad sobre si el Tribunal Constitucional podría considerar, llegado el caso, que tales supuestos pudieran constituir un ejercicio legítimo de los títulos competenciales, sectoriales y horizontales, que la Constitución atribuye al Estado. Valga aquí constatar simplemente que tales medidas han supuesto, al menos, un ejercicio de las competencias estatales mucho más extensivo e incisivo del que se ha venido produciendo hasta ahora, y que ello ha generado una considerable conflictividad competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas (41).

En este mismo orden de cosas hay que considerar también algunas propuestas realizadas en el marco de los programas anticrisis. En especial, la de eliminar duplicidades entre la Administración central y las autonómicas, contenida en el *Programa nacional de reformas 2012* (42) presentado por la Gobierno estatal a la UE. La propuesta, que podría enmarcarse en la muy loable finalidad de suprimir estructuras innecesarias, parece centrarse en la eliminación de organismos autonómicos, que, según se dice, han sido creados duplicando organismos estatales existentes y han generado «costes innecesarios». El criterio que se trasluce es que los organismos que duplican y, por tanto, sobran, son los autonómicos. La propuesta realizada en el *Programa*, ciertamente, no prevé la imposición forzosa o unilateral de esta supresión (43), cuestión que, por otra parte, no sería nada fácil de realizar, pero sí anuncia con claridad el resultado del *juicio de duplicidad*: hay que suprimir organismos autonómicos.

(40) Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, especialmente cuestionada por algunas CC.AA. por algunas medidas que contiene en materia de régimen de las Administraciones Públicas, régimen local, energía, transporte y urbanismo.

(41) De los 39 recursos de inconstitucionalidad presentados en 2012, al menos 26 versan sobre cuestiones competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas con ocasión de actuaciones relacionadas, más o menos directamente, con la crisis. Estas cifras contrastan con las de 2011: se presentaron un total de 26 recursos de inconstitucionalidad, de los cuales en sólo 5 casos se plantean cuestiones competenciales con ocasión de medidas anticrisis.

(42) *Programa nacional de reformas. Reino de España. 2012*, págs. 95 y 96. Los organismos estatales duplicados por las CC.AA. a que se refiere son el Tribunal de Cuentas, el Tribunal de Defensa de la Competencia, el Defensor del Pueblo y el Consejo de Estado, y añade, además, que «todas las Comunidades Autónomas cuentan con sus propios Institutos de Estadística, y algunas de ellas con Consejos Audiovisuales o Agencias de Protección de Datos».

(43) Anuncia, más bien, que «las Comunidades Autónomas, teniendo en cuenta los órganos existentes en la Administración General del Estado, están procediendo a racionalizar sus estructuras, dentro del marco de la consolidación presupuestaria», pág. 96.

Con independencia de que no quepa equiparar automáticamente duplicidad y conveniencia de eliminación por innecesario, e incluso, previamente, que deba afinarse bastante el propio concepto de duplicidad y a qué tipo de organizaciones se aplica, nótese que no se utiliza un criterio competencial para detectar y eliminar, en su caso, los organismos *duplicados*, sino que se considera apriorísticamente que, en caso de duplicidad, sobra el organismo autonómico. Sin embargo, la eliminación de organismos autonómicos no puede imponerse de forma unilateral por parte del Estado, al menos a través de medios ordinarios. El poder de autoorganización que está implícito en la autonomía política de las Comunidades, así como, en muchos casos, la previsión de estos organismos en los estatutos de autonomía, hace que resulte prácticamente imposible que, sin el acuerdo de la Comunidad, pueda llevarse a cabo esta operación de eliminación. Pero si finalmente se impone esta opción, con o sin acuerdo de las Comunidades, supondría una limitación muy grave no sólo de las competencias autonómicas afectadas, que no podrían ser ejercidas a través de un cauce organizativo propio, sino de la propia autonomía política de las Comunidades, que vería cercenada de su contenido un haz importante de las facultades que conlleva el ejercicio de las competencias propias, especialmente las de autoorganización, con notables consecuencias para el propio concepto de autonomía política.

Todo ello apunta en la dirección de una clara recentralización de las competencias y de los servicios. Parece que, con ocasión de la crisis financiera y de la sacralización de la estabilidad presupuestaria, se esté abriendo paso una especie de *estado de excepción competencial*, que va más allá de una simple aplicación extensiva de algunas competencias estatales (44). La cuestión que se plantea, en términos jurídico-constitucionales, es hasta dónde pueden alcanzar los títulos competenciales estatales, especialmente los relativos a la hacienda general y la ordenación general de la economía, movidos a impulsos del objetivo de la estabilidad presupuestaria, y si, al amparo de la nueva fuerza expansiva que en su caso se les reconozca, va a generarse una redistribución de las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, que la configure en términos bastante distintos a los desarrollados hasta ahora, ya de por sí bastante restrictivos para las Comunidades.

El segundo elemento al que se hacía referencia es la ley de transparencia, hoy aún en fase de proyecto (45). Aunque el proyecto que finalmente presentó

(44) Especialmente las de carácter básico y las transversales u horizontales, que, junto con la extensión del *spending power* estatal, eran los problemas fundamentales que en el ámbito competencial detectaba C. Viver en la primera fase de la crisis económica (*op. cit.*, págs. 170 y sigs.).

(45) Proyecto de Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, cit. nota 18.

el Gobierno para su tramitación parlamentaria contenía modificaciones significativas respecto de anteproyectos anteriores que se dieron a conocer, comparte con ellos una concepción de las relaciones entre las Administraciones estatal y autonómicas que, a mi juicio, afecta gravemente a la autonomía de éstas.

La Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, siempre en la formulación del proyecto enviado por el Gobierno al Congreso de los Diputados, constituye en realidad, al menos en la parte relativa al «buen gobierno», el complemento sancionador de la Ley orgánica de estabilidad presupuestaria, con la que forma un todo. La LOEP, en efecto, deberá leerse conjuntamente con la Ley de transparencia, si es aprobada en los términos del proyecto, pues ésta contiene el régimen sancionador de la primera, aplicable también a los altos cargos de las Comunidades Autónomas (art. 22.2 del Proyecto). En este sentido, tipifica un conjunto de infracciones en materia de gestión económico-presupuestaria, que califica como muy graves, por incumplimiento de determinadas obligaciones impuestas por la LOEP, relativas, en general, a conductas que se exigen del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma cuando ésta incumple los objetivos de estabilidad presupuestaria (46). En estos casos, pueden imponerse, como sanción administrativa, entre otras, la destitu-

(46) Concretamente, el artículo 25 del Proyecto de Ley establece como infracciones en materia de gestión económico-financiera, todas ellas muy graves, diversas infracciones de la Ley General Presupuestaria, la Ley General de Subvenciones y la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria. En relación con esta última, contiene las siguientes infracciones:

«Artículo 25. Infracciones en materia de gestión económico-presupuestaria.

Constituyen infracciones muy graves:

[...]

f) El incumplimiento deliberado de las obligaciones establecidas en los artículos 12.5 y 32 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

g) La realización de operaciones de crédito y emisiones de deudas que contravengan lo dispuesto en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.

h) La no adopción de las medidas necesarias para evitar el riesgo de incumplimiento previstas en el artículo 19 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.

i) La suscripción de un convenio de colaboración o concesión de una subvención a una Administración Pública que no cuente con el informe favorable del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas previsto en el artículo 20.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.

j) La no formulación del plan económico financiero exigido por el artículo 21 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.

k) La no presentación del plan de reequilibrio exigido en el artículo 22 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril o la falta de puesta en marcha en plazo.

l) El incumplimiento deliberado e injustificado de las obligaciones de suministro de información o de justificación de desviaciones en el cumplimiento de medidas y planes previstos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.

ción en el cargo y la inhabilitación por un período de entre 5 y 10 años (47). Y, ahí viene lo más grave, el órgano competente para imponer tales sanciones es el Ministro de Hacienda, que tiene igualmente competencia para incoar e instruir en tales casos el correspondiente expediente sancionador (art. 28).

Creo que caben pocas dudas acerca de que la imposición de sanciones administrativas disciplinarias a autoridades y personal de las Comunidades Autónomas por parte del Gobierno estatal, como es el caso en el Proyecto de Ley de Transparencia, coloca a las Comunidades en una posición de dependencia respecto de la Administración del Estado que resulta de todo punto incompatible con la autonomía política que la Constitución les garantiza. Si finalmente se aprueba la Ley en estos términos, se habrá consumado, a mi juicio, una flagrante y gravísima vulneración de la autonomía de las Comunidades Autónomas.

m) El incumplimiento deliberado de las medidas de corrección previstas en los planes económico-financieros y de reequilibrio previstos en los artículos 21 y 22 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.

n) La no adopción del acuerdo de no disponibilidad o la no constitución del depósito previsto en el artículo 25 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.

ñ) La no atención al requerimiento del Gobierno previsto en el artículo 26 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.

o) El incumplimiento de las medidas necesarias para garantizar la ejecución forzosa de las medidas adoptadas por el Gobierno previstas en el artículo 26 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.»

(47) Artículo 27:

«2. Por la comisión de las infracciones reguladas en el artículo 25 y las infracciones graves y muy graves reguladas en el artículo 26 se impondrá al infractor una o más de las siguientes sanciones:

a) La declaración del incumplimiento y su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».
b) La destitución en los cargos públicos que ocupen, salvo que ya hubieran cesado en los mismos.

c) La no percepción, en el caso de que la llevara aparejada, de la pensión indemnizatoria creada por el artículo 10 de la Ley 74/1980, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio de 1981.

d) La inhabilitación para ocupar ninguno de los cargos incluidos en el artículo 22 durante un período de entre 5 y 10 años.

3. En el caso de las infracciones muy graves, se impondrán en todo caso las sanciones previstas en las letras *a)*, *b)* y *c)* del apartado anterior, así como la inhabilitación por el tiempo que se determine con arreglo a los criterios previstos en este artículo.»

6. ¿UNA REVISIÓN GENERAL DEL ESTADO AUTONÓMICO?

Creo que se ha podido mostrar a lo largo de este trabajo que el enfoque adoptado para hacer frente a la actual crisis económica y financiera, trasladada en gran parte a las finanzas públicas, enfoque centrado muy principalmente en la estabilidad presupuestaria, que tiene un componente esencial en el control del gasto público, afecta de modo muy notable a la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas y también a su autonomía política, más allá incluso de su dimensión financiera. Desde hace unos años se ha instalado en España un clima general de cuestionamiento del Estado autonómico, en los términos básicos en que se ha venido desarrollando hasta ahora, o al menos hasta el año 2010. Han aflorado fuerzas que tienden a una revisión profundamente centralista de la organización territorial y, en gran parte como reacción, se han extendido y fortalecido también en algunos territorios posiciones hoy llamadas *soberanistas*, que propugnan la secesión. La crisis económica ha acelerado la expresión de estas fuerzas y las ha agudizado, pero en realidad vienen de muy lejos, habiéndose manifestado recientemente también con fuerza en el proceso del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, incluida la sentencia del Tribunal Constitucional que resolvió las impugnaciones en contra.

Las tendencias a una revisión centralizadora no son nuevas y, aunque diversas (48), creo que puede decirse que se mueven alrededor de tres ejes básicos: (i) la unidad de mercado; (ii) la eficiencia administrativa, y (iii) la igualdad de derechos de todos los españoles.

Se cuestiona, en primer lugar, que el Estado autonómico, que concede a las Comunidades Autónomas algunas competencias que les permiten incidir, más bien modestamente, en la economía, sea un modelo adecuado para el desarrollo económico. Se entiende, en especial, que el ejercicio de las competencias autonómicas constituyen un obstáculo para el tráfico económico, en la era, además, del mercado único europeo. Se propugna por ello que se adopten medidas que garanticen la unidad de mercado en el interior, medidas que, en general, supondrían una reducción significativa de la incidencia de las Comunidades Autónomas en la economía, reducción que podría obtenerse a través de vías diversas. Lograr una mayor uniformidad regulatoria, por la vía fácil de la centralización o bien por la casi inédita en España de la cooperación horizontal entre Comuni-

(48) Un ejemplo muy elaborado en esta línea es el Informe de FAES *Por un Estado autonómico racional y viable*, Julio Gómez-Pomar, Mario Garcés, Gabriel Elorriaga, FAES, Madrid, 2010.

dades es, desde luego, una de ellas, como también lo es establecer mecanismos de reconocimiento mutuo o general de las regulaciones autonómicas en todo el territorio estatal, como hace fundamentalmente el anteproyecto de Ley de unidad de mercado que se conoció en enero de 2013 (49). En todo caso, se entiende que la diversidad de normativas autonómicas en materias económicas o que inciden en la economía constituye un obstáculo para la unidad de mercado que hay que remover.

Por otro lado, se cuestiona la eficiencia de la organización administrativa y de la prestación de servicios que resulta del Estado autonómico, realizada sobre la base de varios niveles territoriales autónomos. Se entiende que este modelo ha sido incapaz de establecer una organización adecuada y eficiente de los servicios, generando duplicidades y costes innecesarios. El Estado de las autonomías, tal como se ha desarrollado hasta ahora, se habría mostrado ineficiente en la distribución de funciones y responsabilidades entre los diversos niveles administrativos y, por tanto, se debería revisar la distribución de competencias y la consiguiente organización y prestación de servicios públicos, en un sentido claramente centralizador, al menos en lo que concierne a la capacidad de decisión. Hacia ello apuntan hoy no sólo las demandas de mayor coordinación y cooperación —que, en realidad, muchas veces consisten en desplazar hacia el centro una mayor capacidad de decisión en los sistemas de relación en los que se articulan varias instancias con competencias propias—, sino también las

(49) En el programa legislativo del Gobierno actual está anunciada una nueva Ley de unidad de mercado, de la cual a día de hoy se conoce sólo el texto del Anteproyecto de 24 de enero de 2013, que pretende básicamente minimizar los efectos de la diversidad normativa producida por el ejercicio de las competencias autonómicas mediante el recurso al expediente del reconocimiento de la eficacia en todo el territorio estatal de las regulaciones y actuaciones administrativas en el ámbito económico. El problema al que hace frente el Anteproyecto es el de diversidad normativa, y no propiamente el de la oposición de obstáculos a la libre circulación, que son cuestiones distintas como ya aclaró desde el primer momento el Tribunal Constitucional (STC 37/1981, de 16 de noviembre, seguida por muchas otras: *vid.*, por ejemplo, significativamente, STC 88/1986, de 1 de julio, y 66/1991, de 22 de marzo). Por otra parte, la estrategia del reconocimiento mutuo, muy bien conocida en el ámbito comunitario europeo, exige una armonización/uniformización selectiva de las diversas regulaciones de la actividad económica que son objeto de equivalencia, bajo riesgo, en caso contrario, de provocar una desregulación completa de tales actividades, debido a la presión a la baja que conlleva tal sistema, que deje sin una protección adecuada intereses que son considerados fundamentales en una sociedad avanzada (como la salud y la seguridad de las personas, el medio ambiente, los derechos de los consumidores y usuarios, etc.). Por esta vía, y para evitar el desplome general de las exigencias de protección, aparece la posibilidad y el riesgo de centralización (sólo evitable con una completa y eficaz cooperación horizontal entre Comunidades, inédita prácticamente hasta ahora en España). En cualquier caso, las Comunidades Autónomas se ven abocadas a la irrelevancia en cuestiones económicas. Sobre el principio de unidad de mercado me remito a mi trabajo *Autonomía política y unidad económica*, Madrid, Civitas, 1995.

propuestas de «devolver» al Estado algunas competencias y servicios asumidos por las Comunidades Autónomas, hechas a veces desde las propias Comunidades (50).

Y finalmente, aparece con más fuerza que nunca la vieja demanda de la igualdad de derechos de todos los españoles en cualquier parte del territorio, que, según ciertas concepciones, el Estado autonómico, con la diversidad que implícitamente comporta debido a la acción autónoma de las Comunidades, pondría en riesgo. La concepción de la igualdad de la que se parte aún en gran medida en España no es la propia de los estados federales o compuestos, donde significa esencialmente que los diversos gobiernos no pueden introducir discriminaciones por motivos territoriales, sino la que exige que todos los ciudadanos tengan exactamente los mismos derechos en cualquier parte del territorio estatal. Por ello, esta igualdad sólo puede satisfacerse mediante una mayor intervención estatal, que reduzca hasta convertirla en irrelevante la capacidad de las Comunidades Autónomas para incidir en el ámbito material de los derechos de las personas. En definitiva, anulando prácticamente la autonomía en el ejercicio de las competencias propias de las Comunidades. Desde esta perspectiva, la mayor presencia del Estado sería una garantía necesaria para la igualdad de los ciudadanos.

La triple conclusión que se extrae de todo ello, y que se halla en la base de las tendencias a la revisión centralizadora, es que el Estado autonómico constituye un problema económico, un problema organizativo y también, incluso, un problema democrático, al menos desde el punto de vista de la igualdad de los derechos. Por ello estaría justificada una reforma a fondo de la actual estructura de la organización territorial, en un sentido centralizador, que concediera mayor capacidad de decisión al Estado, en detrimento de las Comunidades Autónomas.

Frente a estas concepciones, en parte como reacción y también por maduración y extensión de ciertas posiciones que siempre han estado presentes en algunos territorios, especialmente en Cataluña y el País Vasco, han aflorado también con mayor fuerza, empujadas por la crisis económica y el fracaso de la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, certificado con la Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional, posiciones que reclaman el reconocimiento de la soberanía de estos territorios para decidir autónomamente su futuro estatuto político, incluyendo la opción de la secesión y la independencia. Y aún sin llegar a estas posiciones, aflora también en muchos sectores una insatisfacción indi-

(50) Significativamente, por ejemplo, las propuestas de la Comunidad de Madrid de devolver al Estado las competencias en materia de administración de Justicia.

simulada por el actual desarrollo del Estado autonómico, que lleva a formular propuestas de reforma constitucional en sentido federalista.

Se constata, pues, en España en los últimos años un crecimiento considerable de la tensión política vinculada a la cuestión de la organización territorial, y no es difícil prever que tal tensión puede incrementarse notablemente, a menos que se llegue a un gran acuerdo político, en forma de nuevo pacto constitucional, que sea capaz de reformular el modelo y concitar sobre el mismo un alto grado de consenso, que hoy, simplemente, no existe ya en relación con el actual. La gran cuestión que se plantea en el futuro próximo es si tal nuevo pacto constitucional es posible o no.

En todo caso, parece que el Estado autonómico ha llegado a una encrucijada y debe decidir el camino a tomar. Aparecen, con las nuevas circunstancias, opciones nuevas, que hace unos años parecían altamente improbables. Y aparecen también ahora con mayor fuerza problemas del diseño original, quizá no tanto de la propia Constitución como de alguna de las opciones básicas que se tomaron en los momentos iniciales del Estado autonómico, y sobre las cuales éste se ha desarrollado después. Probablemente, el principal sea el de la existencia de 17 Comunidades Autónomas sustancialmente iguales en estatus y competencias, aunque con características, capacidades —demográficas y económicas— y voluntad de autogobierno muy diversas. La Constitución de 1978 no sólo no exige una estructura uniforme, sino que más bien presupone una organización dual y diferenciada de las Comunidades Autónomas (art. 152 CE), pero hoy, después de haberse construido todas ellas sobre la base de la igualdad respecto de las que expresaban mayor voluntad de autogobierno, parece difícil que este proceso pueda revertirse hasta aquella encrucijada de 1981. A esta cuestión básica, que afecta al diseño entero de la organización territorial en España, se añaden otros problemas graves que se han manifestado a lo largo del desarrollo del Estado autonómico, relativos fundamentalmente a la articulación de los diversos niveles de gobierno, a la distribución de competencias y responsabilidades entre los mismos y al sistema de financiación. La resolución de cada uno de ellos por separado requeriría un gran acuerdo político y la introducción de modificaciones sustanciales en la estructura actual. La resolución de todos juntos, en las circunstancias actuales, además, requiere más bien una refundación.

¿Existe la posibilidad de abrir en la España actual un debate serio y sereno para abordar estas cuestiones y generar un nuevo consenso constitucional sobre la estructura territorial, capaz de satisfacer razonablemente a todas las partes? Parece una tarea muy difícil en las circunstancias actuales. Pero las aguas bajan muy agitadas y por algún lugar deberán encontrar una salida.

RESUMEN

El presente artículo tiene como objetivo estudiar el efecto del nuevo marco legal de la estabilidad presupuestaria sobre la organización territorial española y especialmente sobre las Comunidades Autónomas. Para ello, se parte del nuevo marco jurídico de la estabilidad presupuestaria en la Unión Europea (Tratado de Estabilidad y Gobernanza, Tratado MEDE, Six Pack) y en España (reforma del art. 135 de la Constitución, Ley orgánica de estabilidad y demás legislación en la materia). Este nuevo marco afecta a la autonomía financiera de las CCAA, pero también a su autonomía política, al alterar también sus competencias y sus facultades de auto-organización. Todo ello, que se une a algunos problemas del diseño original en la Constitución y del desarrollo del modelo autonómico, conduce a una crisis de la organización territorial en España, donde se plantean varios escenarios de revisión.

PALABRAS CLAVE: estabilidad presupuestaria; organización territorial del Estado; Comunidades Autónomas; autonomía política.

ABSTRAC

This article aims to study the effect of the new legal framework to achieve budgetary stability (EU: Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union 2012, European Stability Mechanism Treaty 2012, Six Pack; Spain: reform of Article 135 of the Constitution, Organic Act 2012 and other legislation on budgetary stability) over the territorial organization and especially Spanish Autonomous Communities. This new framework affects not only financial autonomy of the Autonomous Communities, but also its political autonomy, and changes also their competences and powers of self-organization. All this, which binds to some problems of the original design of the Constitution and the development of regional model, leads to a crisis of territorial organization in Spain, where several scenarios arise.

KEY WORDS: budgetary stability; State territorial organization; Autonomous Communities; political autonomy.

