

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO**NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO**NOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017

CRÉDITOS

INFORME

**DIMENSIÓN DE LA AUTONOMÍA FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES
AUTÓNOMAS TRAS LA INCORPORACIÓN DE LA DEUDA COMERCIAL AL
SISTEMA DE DISCIPLINA FISCAL****por Pablo Guerrero Vázquez**
Universidad de Zaragoza

RESUMEN

Desde el año 2009 España se encuentra incurso en un procedimiento de déficit excesivo. Para controlar el volumen de deuda financiera fue aprobada en 2012 la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Sin embargo, el uso incorrecto de cuentas de naturaleza extrapresupuestaria ha permitido, en la práctica, soslayar los límites de déficit y deuda financiera acordados. Para evitar esta práctica anómala, en 2013 fue incorporada la deuda comercial al sistema de disciplina fiscal. Recientemente el Tribunal Constitucional ha avalado la constitucionalidad de esta última reforma y, con ello, ha delimitado el alcance de la autonomía financiera de las CCAA.

ABSTRACT

Since 2009 Spain is the subject of an excessive deficit procedure. To control the volume of financial debt, in 2012 was approved the Organic Law of Budgetary Stability and Financial Sustainability. However, misuse of extra-budgetary accounting has allowed for overcoming the agreed limits of deficit and debt. To avoid this anomaly, in 2013, was incorporated commercial debt to fiscal discipline system. Recently, the Constitutional Court of Spain has endorsed the constitutionality of this reform. Thereby, the Constitutional Court has defined the scope of the financial autonomy of the Spanish regions.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017

CRÉDITOS

I. LA DEUDA COMERCIAL COMO PRESUPUESTO MEDIATO DEL INCUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

La evolución del gasto público en España se ha visto alterada notablemente desde el año 2009, una vez que el Consejo Europeo declarase la existencia de un déficit excesivo en nuestro Estado (Decisión del Consejo 2009/417/CE, de 27 de abril). Desde entonces, después de dos ejercicios caracterizados por una política presupuestaria expansiva, comenzó una fase de consolidación fiscal, que fue especialmente intensa a partir de mayo de 2010 dada la dificultad que tenían las Administraciones Públicas para acceder a los mercados de deuda pública¹.

En este contexto, las Comunidades Autónomas asumieron severas reducciones de gasto para lograr la cuadratura de sus cuentas conforme a sus objetivos de estabilidad². Unos objetivos que, aun consagrados anualmente por las leyes de presupuestos, han sido generalmente incumplidos, debido a la patológica tendencia a realizar una previsión sobrestimada de los ingresos³ para contar, correlativamente, con un mayor volumen de créditos⁴. Pero lo que nos ocupa aquí es otro comportamiento anómalo al que han recurrido las administraciones autonómicas para tratar de mantener, en la medida de lo posible, los estándares de bienestar: la asunción de gastos sin respaldo presupuestario.

Esta actuación, tipificada como falta muy grave desde el año 2013⁵, no ha sido infrecuente en materia sanitaria pues, antes de su transferencia a las CCAA, se substituyó la intervención previa del gasto hospitalario por un control financiero de carácter permanente que en la práctica ha facilitado esta conducta⁶. Al no existir un procedimiento previo que garantizase la existencia de crédito disponible, la opción ante una factura no respaldada presupuestariamente, se optaba por contabilizarla en una cuenta de naturaleza extrapresupuestaria, la cuenta 409 (Acreedores por operaciones pendientes de aplicar a presupuesto), donde quedaba pendiente de pago hasta que existiese un crédito al que poder aplicarse⁷. Por ello, aunque *de iure* la deuda comercial no implica un aumento de los recursos públicos, ni forma parte de la deuda pública a los efectos del Procedimiento de Déficit Excesivo⁸, ha terminado por convertirse, *de facto*, en un cauce alternativo para soslayar los límites acordados de déficit y deuda financiera. Todo ello sin olvidar la difícil posición en la que se ponía,

1. Fedea (2016), *Evolución del Gasto Público por Funciones durante la crisis (2007-2014): España vs UE*, págs. 6-7.

2. Con la salvedad de Baleares, en donde el ajuste fiscal ha tenido lugar por la vía de los ingresos. De tal modo, la reducción media del gasto como porcentaje del PIB fue mucho mayor en el periodo 2011-2015 que el aumento medio del ingreso como porcentaje del PIB (2,3 pp. PIB versus 1,3 pp. PIB). Fedea (2016), *Sanidad, Educación y Protección Social: Recortes Durante la Crisis*, pág. 5.

3. Una conducta que ha tenido lugar desde los primeros años de crisis. Cfr. LEÓN, S (Coord.), *La financiación autonómica. Claves para comprender un (interminable) debate*. Alianza Editorial, 2015, Madrid, pág. 179. Respecto al ejercicio pasado, Cfr. Fedea (2016), *Análisis de los Presupuestos de las CC.AA: Cumplimiento 2015 y valoración 2016*, pág. 1.

4. Si bien el deterioro del cumplimiento de 2014-2015 no viene provocado por un incremento del déficit sino por las mayores exigencias en la consolidación presupuestaria pues las CCAA parece que no pueden caer por debajo del 1,5% de déficit. Cfr. Funcas (2016), *¿Por qué incumplen las Comunidades Autónomas?*, pág. 9.

5. Artículo 28 c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

6. Artículo 19 de la Ley 19/1992, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1993.

7. Razón por la que la AIReF, reiteradamente, ha abogado por un seguimiento estricto de la evolución de esta cuenta auxiliar. Cfr. AIReF (2016), *Informes sobre las Previsiones Macroeconómicas y del Proyecto de Actualización del Programa de Estabilidad (APE) del Reino de España 2016-2019*, pág. 94.

8. Banco de España (2015): *Los mecanismos extraordinarios de pago a proveedores de las Administraciones Públicas de España*, pág. 10.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

fundamentalmente, a las pequeñas y medianas empresas que se veían compelidas a asumir el coste del endeudamiento de la Administración.

Para enervar esta tendencia se adoptaron diferentes medidas entre las que destaca, en primer lugar, la puesta en marcha de mecanismos extraordinarios de financiación, por los que se financiaba en condiciones preferentes a las CCAA para que éstas, simultáneamente, abonasen a sus proveedores las facturas pendientes. Es decir, a través de estos mecanismos se transformaba en financiera la deuda comercial, pero la misma continuaba permaneciendo viva en el pasivo autonómico. El Fondo para la financiación de los pagos a proveedores (FFPP) se creó por Real Decreto-Ley 7/2012, de 9 de marzo, y fue ampliado en dos ocasiones. En primer lugar por Real Decreto-Ley 4/2013, de 22 de febrero y, posteriormente, por Real Decreto-Ley 8/2013, de 28 de junio, transfiriendo a las CCAA, en total, más de 30.000 millones de euros⁹. En paralelo, el Estado creó por Real Decreto-Ley 21/2012, de 13 de julio, el Fondo de Liquidez Autonómico (FLA) y, si bien en un principio pretendía atender directamente los pagos de los vencimientos de deuda financiera autonómica, desde finales de 2012 también se utilizó para pagar facturas pendientes¹⁰. Todas ellas fueron medidas que en ningún momento tuvieron una contestación política y que, asimismo, se adoptaron en otros Estados, como Italia, en donde la deuda comercial había alcanzado igualmente un nivel preocupante (*Decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35*).

Pero el Estado no sólo posibilitó que las CCAA liberasen a los proveedores de continuar financiando indirectamente su endeudamiento, sino que, además, basándose en un amplio elenco de títulos competenciales, adoptó medidas para reducir estructuralmente los periodos de pago a los proveedores y eliminar esta fuente de financiación anómala¹¹. De este modo, quedó tipificado como falta muy grave asumir compromisos de gasto, reconocer obligaciones y ordenar pagos sin crédito suficiente (art. 28 c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre). Así mismo, fue aprobada la Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el Sector Público, norma que persigue, según su Exposición de Motivos, no solo hacer un mejor seguimiento del cumplimiento de los compromisos de pago de las Administraciones, sino también un mejor control del gasto público y del déficit. Pero sobre todas estas medidas destaca la aprobación de la Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el Sector Público, que modifica la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (LOEPSF). Con su aprobación y entrada en vigor, se incorporó al sistema de disciplina fiscal la deuda que las CCAA contraen con sus proveedores, asociando al incumplimiento de los estándares fijados un elenco de consecuencias jurídicas que pasamos a desarrollar.

9. Las CCAA que percibieron un volumen más elevado de fondos fueron C. Valenciana (24,9%), Cataluña (21,4%) y Andalucía (16,4%). Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2016): *Mecanismos de financiación: Total Comunidades Autónomas y Entidades Locales*.

10. Para las CCAA el coste del FLA era inferior al del FFPP, pues mientras aquél se financiaba mediante emisiones de deuda del Tesoro, éste último lo hacía mediante un crédito sindicado suscrito por el FFPP, creado por el Gobierno, y 26 entidades financiera. Banco de España (2015): *Los mecanismos extraordinarios de pago a proveedores de las Administraciones Públicas de España*, pág. 13.

11. Aunque en un principio la dotación estatal de fondos para facilitar el cobro de los proveedores autonómicos se instrumentalizó de forma transitoria, a día de hoy, y con vocación de permanencia, subsiste la posibilidad de que las CCAA accedan a mecanismos extraordinarios de financiación para reducir su volumen de deuda comercial. Como se tendrá ocasión de comprobar, esta posibilidad queda prevista en el apartado séptimo de la disposición adicional primera de la LOEPSF y en el artículo 20.2 del Real Decreto-Ley 17/2014, de 26 de diciembre. Una norma esta última que, al implementar sin límite temporal vías extraordinarias para la financiación de las CCAA, ha permitido eludir el diseño de un nuevo y necesario modelo autonómico de financiación.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS****II. TEORÍA Y PRÁCTICA SOBRE LA INCORPORACIÓN DE LA DEUDA
COMERCIAL AL SISTEMA DE DISCIPLINA FISCAL**

Como se ha indicado, con la aprobación de la LO 9/2013, de 20 de diciembre, se incorporó la deuda comercial al sistema de disciplina fiscal previsto en la LOEPSF. En concreto, dicha incorporación se llevó a cabo a través de un indicador significativo del volumen de deuda comercial como es el periodo medio de pago a proveedores (PMP), entendiéndose por tal el número de días naturales que transcurre desde la entrega de las mercancías o la prestación de un servicio hasta que se efectúa el pago al proveedor de una Administración Pública. De modo tal que, indiciariamente, un PMP elevado es reflejo de una deuda comercial alta.

Desde la entrada en vigor de la LO 9/2013, el artículo 4.2 LOEPSF incorpora a la definición del principio de sostenibilidad financiera la capacidad para hacer frente a los gastos presentes y futuros dentro de los límites de morosidad la deuda comercial. Y dispone, adicionalmente, que este tipo de deuda será sostenible en tanto su PMP no supere el plazo máximo previsto en la normativa sobre morosidad¹². De este modo, desde 2013, la LOEPSF regula el principio de sostenibilidad de la deuda comercial como parte integrante del principio de sostenibilidad financiera. En este punto, es necesario ya adelantar la opinión doctrinal según la cual esta extensión del ámbito de aplicación del sistema de disciplina fiscal difícilmente puede tener apoyo en el artículo 135 CE, tal y como pretende la LO 9/2013, pues así se deduce de su Exposición de Motivos.

Dejando al margen la idoneidad del anclaje constitucional pretendido, sobre el que volveremos más adelante, debe señalarse ahora que la reforma de la LOEPSF de 2013 afectó, fundamentalmente, a las medidas de prevención, corrección y coerción previstas en el Capítulo IV de la LOEPSF. La LO 9/2013 añade al anterior articulado de la LOEPSF previsiones para tratar de garantizar el control de la deuda comercial, pero lo hace, como norma general, al margen de las ya previstas desde 2012 para asegurar el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Especial interés merecen, en este sentido, el apartado 4 del artículo 18 y los apartados 5 y 6 del artículo 20 LOEPSF en cuanto proponen medidas de naturaleza preventiva y correctiva que se adicionan, a modo de compartimento estanco, a la normativa anterior. Se trata de tres disposiciones que cuentan con su propio supuesto de hecho y una específica consecuencia jurídica al margen del resto de medidas de estas características. Sin embargo, este esquema no se mantiene en lo relativo a las medidas coercitivas, pues tras la reforma se incorporó al artículo 25 LOEPSF, como un supuesto de hecho adicional a los ya existentes, la superación en más de 30 días del plazo máximo de la normativa de morosidad durante dos meses consecutivos a contar desde la comunicación prevista en el artículo 20.6 LOEPSF.

De forma previa a la adopción de medidas preventivas, el artículo 13.6 LOEPSF exige a las Administraciones públicas la publicación de su PMP a proveedores y la elaboración de un plan de tesorería que debe incluir, al menos, información relativa a la previsión de pago a proveedores de forma que se garantice el cumplimiento del plazo máximo fijado en la normativa sobre morosidad. Y si dicho plazo es superado de acuerdo con los datos publicados, el precepto exige la actualización del plan de tesorería, incorporando a él el importe de los recursos que la Administración va a dedicar mensualmente

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

al pago de proveedores y el compromiso de adoptar las medidas cuantificadas de reducción de gastos, incremento de ingresos y otras de gestión de cobros y pagos que le permitan generar la tesorería necesaria.

El artículo 18.4 LOEPSF, configurado ya como una medida de naturaleza preventiva, atribuye al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas la realización de un seguimiento del cumplimiento de los PMP a los proveedores. Y si el PMP de una CA supera en más de 30 días el plazo máximo de la normativa sobre morosidad durante dos meses consecutivos a contar desde la actualización del plan de tesorería prevista como medida previa en el artículo 13.6 LOEPSF, el Ministerio formulará una comunicación de alerta y la CA deberá modificar su plan de tesorería en el mes siguiente a la alerta incluyendo en él las indicaciones formuladas por el Ministerio, a saber: el importe que deberá dedicar mensualmente al pago a proveedores y las nuevas medidas cuantificadas de reducción de gastos, incremento de ingresos y otras de gestión de cobros y pagos que le permitan generar la tesorería necesaria para la reducción del PMP.

A la vista de su contenido, los artículos 13.6 y 18.4 LOEPSF presentan un rasgo común y dos diferencias significativas que han de tenerse muy presentes. En efecto, ambos preceptos imponen la modificación del plan de tesorería como medio para garantizar el cumplimiento del PMP. Pero mientras que en el esquema del artículo 13.6 LOEPSF es la propia Administración incumplidora la encargada de decidir las medidas que van a incorporarse, mediante su actualización, al plan de tesorería, en el marco del artículo 18.4 LOEPSF el plan de tesorería autonómico nuevamente actualizado debe incluir las indicaciones realizadas por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en la pertinente comunicación de alerta. Existe asimismo un rasgo diferenciador temporal: en el caso del artículo 13.6 LOEPSF la actualización del plan ha de realizarse cuando el PMP a proveedores supere el plazo máximo previsto, en tanto que en el artículo 18.4 LOEPSF la actualización ha de producirse, previa alerta, cuando durante dos meses consecutivos el PMP haya superado en más de *treinta días* el plazo normativamente estipulado en el artículo 4 de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre.

Realizada la comunicación de alerta de incumplimiento del PMP a proveedores a que se refiere el artículo 18.4 LOEPSF, se mantendrán sus efectos hasta que la CA cumpla el plazo máximo de pago previsto en la normativa de morosidad. Pero si la morosidad persiste durante dos meses consecutivos más, contados desde la última actualización del plan de tesorería realizada tras la referida alerta, el artículo 20.5 LOEPSF prevé ya la aplicación de medidas de naturaleza correctiva. En ese caso, en efecto, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas comunicará a la CA (i) que todas sus operaciones de endeudamiento a largo plazo precisarán de autorización del Estado, (ii) que todas las modificaciones presupuestarias que conlleven un aumento neto del gasto no financiero y que no se financien con cargo al fondo de contingencia requerirán la adopción de un acuerdo de no disponibilidad de igual cuantía y (iii) que deberá proceder a una nueva actualización del plan de tesorería, incorporando medidas adicionales para cumplir con el PMP¹³.

13. A partir de la aplicación de las medidas previstas en el artículo 20.5 LOEPSF, el apartado séptimo de la disposición adicional 1ª LOEPSF establece que el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas podrá proponer a la Comunidad Autónoma su acceso al pertinente mecanismo adicional de financiación que, hoy en día, es el nuevo Fondo de Liquidez Autonómico, regulado como un compartimento del Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas (art. 20.2 RD-Ley 17/2014, de 26 de diciembre). En caso de que, transcurrido un mes, la CA no haya justificado poder obtener la liquidez necesaria a un precio inferior al que le proporciona el Estado, se considerará a dicha Comunidad automáticamente incluida en el mecanismo adicional propuesto. La incorporación al nuevo FLA conlleva la elaboración de un plan de ajuste y el sometimiento a una serie de condiciones fiscales y financieras (arts. 24-27 RD-Ley 17/2014). El incumplimiento del plan de ajuste, al que queda condicionada la concesión de los sucesivos tramos del préstamo, abre la puerta a la aplicación de las medidas coercitivas previstas en los artículos 25 y 26 LOEPSF (apartado quinto de la disposición adicional primera LOEPSF).

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

Si en los dos meses siguientes a partir de la nueva actualización del plan de tesorería exigida en el apartado 5 del artículo 20 LOEPSF, la CA continúa superando en más de treinta días el PMP previsto en la normativa estatal, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas iniciará el procedimiento de retención de los importes a satisfacer por los recursos de los regímenes de financiación para pagar directamente a los proveedores, según impera el artículo 20.6 LOEPSF. La LO 9/2013 introdujo en este punto un inédito sistema de compensación triangular entre el Estado, una Comunidad Autónoma y un tercero que permitía, simultáneamente, cobrar a los proveedores y hacer desaparecer el pasivo del ente autonómico. Cabe destacar que, hasta aquella fecha, el único logro conseguido por los diferentes mecanismos extraordinarios de financiación habilitados por el Estado era la transformación de la deuda comercial de las CCAA en deuda financiera de éstas, siendo el nuevo acreedor la propia Administración central.

Por último, si la superación en más de 30 días del plazo máximo de la normativa de morosidad se prolonga durante dos meses consecutivos a contar desde la comunicación prevista en el artículo 20.6 LOEPSF, cabe la aplicación de las medidas coercitivas previstas en los artículos 25 y 26 LOEPSF. Como se ha indicado, las consecuencias jurídicas asociadas a este supuesto de hecho coinciden con las previstas para el resto del sistema de disciplina fiscal. El artículo 25.1.a) LOEPSF dispone que en los 15 días siguientes a la concurrencia de alguno de los supuestos de hecho de incumplimiento¹⁴, la Administración responsable deberá aprobar la no disponibilidad de créditos y efectuar la correspondiente retención de los mismos que garantice el cumplimiento del objetivo establecido. Esta medida difiere del acuerdo de no disponibilidad de créditos previsto en el artículo 20.5 LOEP, referido a la adopción de un acuerdo de no disponibilidad exclusivamente en aquellos supuestos en los que se lleve a cabo una modificación presupuestaria que no se financie con cargo al fondo de contingencia. El acuerdo de no disponibilidad aquí propuesto, de mayor alcance, pretende garantizar el íntegro cumplimiento de los objetivos establecidos.

El artículo 25.1.b) LOEPSF también prevé la constitución de un depósito del 0,2% del PIB regional en el Banco de España hasta que se apliquen las medidas que garanticen el cumplimiento de los objetivos, que puede dejar de estar remunerado y, finalmente, transmutar en una multa irrecuperable. De no adoptarse ninguna de las medidas expuestas, el artículo 25.2 LOEPSF establece como medida coercitiva adicional el envío de una comisión de expertos que, tras valorar la situación, presentará una propuesta de medidas "que serán de obligado cumplimiento para la Administración incumplidora" según reza literalmente el precepto. Por último, el artículo 26 LOEPSF actúa como cláusula de cierre del sistema al remitir al instituto de la coerción estatal previsto en el artículo 155 CE.

Sin entrar a valorar las dudas de constitucionalidad que albergan estas últimas medidas (arts. 25 y 26 LOEPSF), que han sido disipadas formalmente por la STC 215/2014, de 18 de diciembre, sí debe ponerse de relieve que su aplicabilidad parece harto improbable atendiendo al potencial que encierra la medida prevista en el artículo 20.6 LOEPSF. Evidentemente, si tenemos en consideración el volumen de las transferencias del Estado hacia las CCAA, es difícil que una vez llevada a cabo la retención de los

14. A la superación en más de 30 días del plazo máximo de la normativa de morosidad durante dos meses consecutivos a contar desde la comunicación prevista en el artículo 20.6 LOEPSF, debe añadirse la falta de presentación, la falta de aprobación o el incumplimiento del plan económico financiero o de un plan de reequilibrio. A lo que debe añadirse, atendiendo a lo establecido por el apartado quinto de la Disposición adicional 1ª LOEPSF, la falta de remisión, valoración desfavorable o incumplimiento del plan de ajuste que deberán acordar las CCAA con el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas como consecuencia de la solicitud de acceso a mecanismos adicionales de financiación regulados por RD-Ley 17/2014, de 26 de diciembre.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

recursos del sistema de financiación, la Comunidad Autónoma siga incumpliendo sus objetivos de deuda comercial.

Desde su entrada en vigor, en general, la aplicabilidad de la batería de medidas previstas en la LOEPSF ha sido puesta en entredicho. La doctrina señaló que el esfuerzo acometido por la norma, tratando de demostrar la existencia de múltiples instrumentos estatales eficaces para garantizar el cumplimiento de los objetivos de estabilidad, no era sino reflejo de las dificultades existentes para ponerlos en práctica en situaciones normales. A menos, se decía, que no concurriese un grave incumplimiento y una grave crisis institucional¹⁵.

Sin embargo, el cambio de ciclo político tras las elecciones autonómicas de mayo de 2015, puso de manifiesto que la probabilidad de que dichas medidas sean realmente aplicadas es mayor si difiere el signo político del gobierno central y autonómico incumplidor. Así lo evidencia el cambio de actitud del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas cuando, un mes después de la celebración de los comicios, el 23 de junio, advirtió públicamente a Aragón, Extremadura y la Comunidad Valenciana de la posibilidad de retener los recursos del sistema de financiación en caso de que continuasen incumpliendo el PMP estipulado en la normativa de morosidad. Si bien de forma previa, el 26 de marzo, más de un año después de la entrada en vigor de la LO 9/2013, el Ministerio había notificado a estas tres CCAA la aplicación de las medidas preventivas previstas en el artículo 18.4 LOEPSF¹⁶.

Finalmente, el 11 de septiembre de 2015 el Ministerio puso en marcha las medidas automáticas de corrección previstas en el artículo 20.5 LOEPSF en Extremadura y Aragón. La Comunidad Valenciana, tras una reducción acelerada de su PMP a proveedores, logró eludir su aplicación hasta el 13 de junio de 2016. Las medidas aplicadas en Aragón y Extremadura, tal y como muestra el Gráfico 1, provocaron una rápida disminución de su PMP que, sin embargo, comenzó a crecer de nuevo a partir de enero de 2016. Por ello el 1 de abril de 2016, en estas dos CCAA se activó la medida automática de corrección prevista en el artículo 20.6 LOEPSF que, como sabemos, conlleva la retención de los recursos del sistema de financiación autonómica, por parte del Estado, a las CCAA incumplidoras¹⁷. Y, como se observa en el Gráfico 1, la efectividad de la medida ha sido evidente provocando que, por vez primera, en julio de 2016 ambas Comunidades tuviesen un PMP inferior al máximo establecido¹⁸. Sin embargo, una

15. MUÑOZ MACHADO, S. *Informe sobre España*, Crítica, Barcelona, 2012, págs.163-164.

16. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, *Comunicaciones referentes al incumplimiento del plazo máximo del periodo medio de pago a proveedores*. Contenido disponible en línea: <http://www.minhap.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/EstabilidadPresupuestaria/InformacionCCAA/ComunicacionesCCAAPMP.aspx> [última consulta: noviembre 2016]

17. El 9 de marzo de 2016 la Comisión, con base en el artículo 11.2 del Reglamento (UE) núm. 473/2013, realizó una recomendación autónoma a España para tratar de garantizar la corrección en plazo de su déficit excesivo. En la misma recomendaba a España que utilizase plenamente las herramientas, preventivas y correctivas, previstas en la LOEPSF. La primera medida adoptada por el Ministerio de Hacienda fue, como vemos, la retención de los recursos del sistema de financiación a Aragón y Extremadura con base en el artículo 20.6 LOEPSF, una actuación cuestionable si lo que se pretendía era dar respuesta a la Recomendación de la Comisión pues, como se ha visto, la deuda comercial no es considerada deuda pública a los efectos del Procedimiento de Déficit Excesivo. Quizás por ello, el 6 de abril de 2016, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas compelió por vez primera a once CCAA a aprobar la correspondiente retención de créditos, con base en el artículo 25.1.a) LOEPSF, al haber incumplido en el año 2015 los objetivos de estabilidad presupuestaria fijados en sus respectivos planes de ajuste. Una medida que, ahora sí, iría en la línea de la recomendación comunitaria.

18. A efectos prácticos, bastó con el anuncio de que se iba producir la retención de los recursos del sistema de financiación para que ambas CCAA, Aragón y Extremadura, afrontasen efectivamente el pago a sus proveedores. El procedimiento a seguir para practicar la retención queda regulado en los artículos 8 a 11 del Real Decreto 635/2014, de 25 de julio. El artículo 8.2 de esta norma establece que el importe objeto de retención o deducción se calculará mensualmente como la diferencia entre el importe mensual que la Comunidad Autónoma deba destinar al pago de proveedores y el importe mensual medio de los pagos efectivamente realizados en los últimos tres meses. De

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD IBEROAMERICANA

CRÓNICA INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS JUNIO - NOVIEMBRE 2016

ACTIVIDADES PREVISTAS DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017

CRÉDITOS

reducción similar, desde un punto de vista cuantitativo y temporal, ha tenido lugar en la Región de Murcia, donde exclusivamente han sido aplicadas las medidas preventivas del artículo 18.4 LOEPSF desde el 11 de julio de 2016. Y si bien en agosto se aprecia un repunte del PMP en esta CA, la sólida reducción de julio evidencia que es posible la disminución del volumen de deuda comercial a través de medidas menos agresivas con la autonomía financiera de las CCAA.

El Gráfico 1 también recoge la evolución del PMP de las Islas Baleares y de Castilla y León. En la primera de ellas, desde el 7 de octubre de 2016 se observan las medidas previstas en el artículo 20.5 LOEPSF, quedando a la espera de datos que permitan valorar su evolución. En Castilla y León, a pesar de contar con un abultado PMP y con una evolución poco optimista del mismo, solo se han aplicado, desde el 2 de septiembre de 2016, las medidas preventivas del artículo 18.6 LOEPSF.

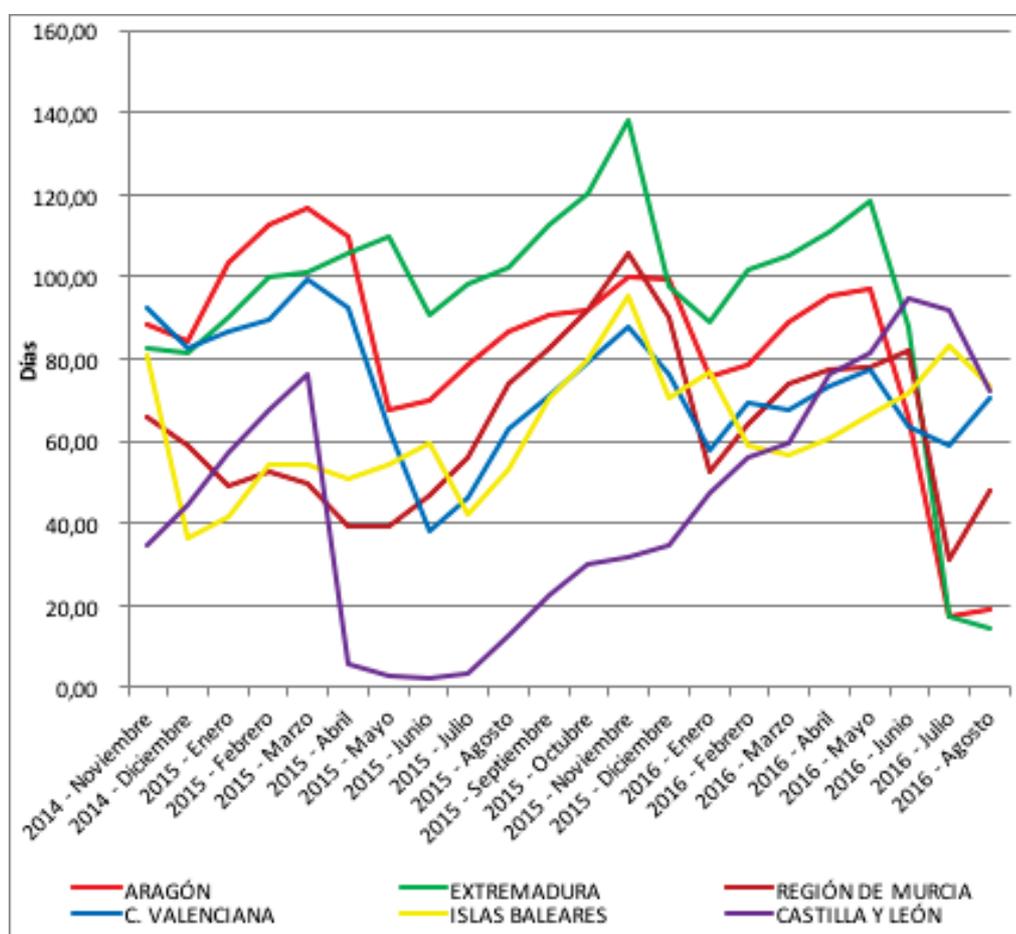


Gráfico 1. Periodo Medio de Pago a Proveedores por Comunidad Autónoma. Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Elaboración propia.

modo que, incluso en el marco del artículo 20.6 LOEPSF, si estas dos cantidades coinciden no se produce retención alguna. Fue el caso de Extremadura, tal y como refleja la carta remitida por el Ministerio a la Consejería de Hacienda extremeña el 6 de octubre de 2016. En el caso de Aragón, donde las dos cuantías antedichas no coincidieron, si se llegó a producirse de facto la retención de recursos prevista en el artículo 20.6 LOEPSF. Si bien la misma ascendió solo a 12 millones de euros, cuando el importe mensual medio de pago a los proveedores durante los tres últimos meses se situaba cerca de los 185 millones de euros. Es decir, la cantidad retenida, sobre el total que debió abonarse a proveedores, apenas superaba el 6% (Carta remitida por el Ministerio a la Consejería de Hacienda aragonesa fechada, también, el 6 de octubre de 2016).

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017

CRÉDITOS

**III. EL ENCAJE CONSTITUCIONAL DE LA LEY ORGÁNICA 9/2013,
DE 20 DE DICIEMBRE, DE CONTROL DE LA DEUDA COMERCIAL EN
EL SECTOR PÚBLICO****3.1. El posicionamiento del control de la deuda comercial en el sistema
de fuentes.**

Como ya se ha señalado, la presentación por parte del legislador de la LO 9/2013 como un desarrollo del artículo 135 CE suscitó dudas en la doctrina. En esta línea, Medina Guerrero señaló que las deudas que no conducen a un incremento de recursos no deberían constituir "deudas públicas" a los efectos del límite del volumen de deuda del artículo 135 CE¹⁹. En un sentido similar se pronunció, fuera de nuestras fronteras, Ekkehart Reimer, quien respecto al alcance que tiene el artículo 109.3 GG, ha señalado que las deudas administrativas solo transmutan en financieras cuando entre la recepción de la prestación principal y el pago de la contraprestación transcurre un plazo superior al habitual²⁰. A lo que cabría añadir, en el contexto español, aquellos supuestos en los que, como hemos visto, las cuentas de naturaleza extrapresupuestaria de la contabilidad pública no son utilizadas como corresponde.

Asumiendo estas objeciones, la Junta de Andalucía presentó un recurso de inconstitucionalidad contra esta norma alegando, entre otras consideraciones, que la regulación del régimen jurídico de la deuda comercial del Estado no constituía materia reservada a ley orgánica. En opinión de los recurrentes, dicha regulación no encontraba anclaje constitucional ni en el artículo 81.1 CE ni en el apartado 5 del artículo 135 CE que, como es conocido, remite a una ley orgánica el desarrollo del principio de estabilidad presupuestaria, reconocido expresamente en el artículo 135.1 CE y que debe ser puesto en relación con el concepto de déficit estructural, y el principio de sostenibilidad financiera, que, aunque no es mencionado explícitamente en el artículo 135 CE, se deduce con facilidad de su apartado tercero, quedando vinculado, *a priori*, con la sustentabilidad de la deuda pública de carácter financiero.

La cuestión debatida, en definitiva, era sí dentro del principio de sostenibilidad financiera podía integrarse el principio de sostenibilidad de la deuda comercial, a pesar de que el artículo 135.3 CE se refiera, indubitadamente, a los intereses y al capital de la *deuda pública* y al volumen de *deuda pública* fijado en el TFUE. El Tribunal Constitucional, en STC 101/2016, de 25 de mayo, ha eludido, sin embargo, afrontar este debate al residenciar el rango de orgánica de la norma en el artículo 157.3 CE, precepto al que ni alude la norma cuestionada ni fue alegado por ninguna de las partes en el proceso constitucional. Pese a ello, el Tribunal considera que, en la medida que la disposición normativa impugnada se conecta directamente con las relaciones financieras entre las CCAA y el Estado, su fundamento constitucional debe buscarse en el antedicho precepto del Título VIII de la Constitución (FJ 2)²¹, obviando que la LOEPSF es una ley específica que se caracteriza por cumplir la concreta función de desarrollar la normativa constitucional que la habilita, de modo que si el contenido

19. MEDINA GUERRERO, M., "La constitucionalización de la regla del equilibrio presupuestario: integración europea, centralización estatal", *Revista de estudios políticos*, núm. 165, 2014, pág. 205.

20. REIMER, E. "La crisis financiera como oportunidad político-constitucional. El nuevo freno al endeudamiento en la Constitución alemana". *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 28, 2011, págs. 110-111. No obstante, en Alemania, antes de la crisis, el periodo medio de pago a proveedores se situaba en torno a 30 días, frente a los 80 de España. Banco de España (2015): *Los mecanismos extraordinarios de pago a proveedores de las Administraciones Públicas de España*, pág. 10.

21. Recuérdese que la función del Tribunal es la depuración del ordenamiento jurídico y, por tanto, ante él no rige de manera completa el principio dispositivo (STC 11/1981, FJ 3).

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

de la LOEPSF queda preconfigurado ineludiblemente en el artículo 135 CE²², el Tribunal debería haberse pronunciado sobre los límites constitucionales del principio de sostenibilidad financiera.

Este aspecto no ha pasado por alto el magistrado Xiol Ríos quien, en su voto particular, hace hincapié en la conveniencia de que el Tribunal se hubiese pronunciado sobre si el rango orgánico de la LO 9/2013 traía causa del artículo 135 CE. El magistrado, además, se adhiere al voto particular formulado por Valdés Dal-Ré en cuanto ambos discrepan en fundamentar el rango de la norma en el artículo 157.3 CE. El argumento de Valdés Dal-Ré parte de la necesidad de aplicar un criterio estricto para determinar el alcance de la reserva de rango —tanto en lo referente al término “desarrollar”, como respecto de la “materia” objeto de reserva—, con la finalidad de evitar petrificaciones del ordenamiento y de preservar la regla de las mayorías parlamentarias no cualificadas (STC 5/1981, de 13 de febrero, FJ 21. A) y, en materia de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, STC 215/2014, de 18 de diciembre, FJ 3). Y aunque es cierto que la STC 134/2011, de 20 de julio²³, incardina en el artículo 157.3 CE la “coordinación de la política de endeudamiento”, la misma toma como punto de partida las operaciones de crédito público a las que se refiere el artículo 157.1 CE. Encajando consecuentemente sin dificultades, tal y como señala Valdés Dal-Ré, en la reserva de ley orgánica prevista en el apartado 3 del precitado artículo.

Llegados a este punto, Xiol Ríos entiende que, al existir una conexión material directa entre el impago de la deuda comercial y el principio de estabilidad presupuestaria, la reserva de rango debe entenderse incluida en el artículo 135.5.a) CE. Pues Xiol considera que la morosidad de las Administraciones Públicas tiene una influencia “potencialmente equivalente” sobre los objetivos de estabilidad presupuestaria que el resto de controles previstos en la LOEPSF, aunque dicha influencia tiene lugar en ciertas condiciones y con determinados límites que habría sido conveniente precisar.

La inclusión de la deuda comercial en la reserva de ley orgánica se aleja del carácter restrictivo que debe darse a las reservas de rango y que ha sido enfatizado recientemente por el Tribunal respecto a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. En efecto, la STC 41/2016, de 3 de marzo, que resuelve el primer recurso de inconstitucionalidad presentado contra la LRSAL²⁴, recuerda que no cabe entender que cualquier medida orientada a la realización de estos principios (ahorro de gasto, manejo eficiente de los recursos públicos o racionalización de las estructuras administrativas) debe quedar sometida a reserva de ley orgánica (FJ 3). Y si a ello añadimos, como hemos visto, que existen serias dudas a la hora de considerar como deudas públicas a aquellas que no conducen a un incremento de los recursos públicos, quizás, como señala Valdés Dal-Ré, hubiese sido más acertado mantener en vigor las disposiciones de la LO 9/2013 con la forma de ley ordinaria. Todo ello teniendo en consideración que el establecimiento de límites al volumen de deuda comercial forma parte del principio de coordinación que limita, por mandato constitucional, al de autonomía financiera (art. 156.1 CE), y cuya regulación, respecto a la planificación general de la actividad económica, corresponde al Estado con base en el artículo 149.1.13º CE.

22. GARCÍA ROCA, J. y MARTÍNEZ LAGO, M.Á. *Estabilidad presupuestaria y consagración del freno constitucional al endeudamiento*, Thomson Reuters, Pamplona, 2013, págs. 91 y 105.

23. En opinión de J. GARCÍA ROCA y M.Á. MARTÍNEZ LAGO es el pronunciamiento *cabecera* en relación al anterior marco de estabilidad presupuestaria, aprobado con anterioridad a la reforma del artículo 135 CE y conformed por la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad presupuestaria y la LO 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la anterior. Cfr. *op. cit.* pág. 100.

24. Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL).

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

Una salvedad debe hacerse respecto al sistema de retención de recursos autonómicos por parte del Estado previsto en el artículo 20.6 LOEPSF. Esta medida, que como veremos en el próximo apartado es la más controvertida desde el punto de vista sustantivo, sí incide en el ejercicio de las competencias financieras previstas en el artículo 157.1 CE y, consecuentemente, penetra en el ámbito material cuya regulación está reservada a ley orgánica (art. 157.3 CE). El Tribunal tuvo ocasión de pronunciarse respecto a un mecanismo similar en su STC 41/2016, de 3 de marzo²⁵, donde señaló que incide directamente en la relaciones financieras entre las CCAA y el Estado una norma que autoriza a éste para 1) constatar unilateralmente que la Comunidad Autónoma tiene una obligación de pago frente a un tercero; 2) declarar unilateralmente que tal obligación ha sido incumplida; y 3) ejercer una competencia autonómica por sustitución, deduciendo cantidades de las transferencias que corresponden con cargo al sistema de financiación y poniendo el importe retenido a disposición de aquel tercero (FJ 16). Atendiendo a estas razones, un mecanismo de estas características debería ser regulado por ley orgánica para ser constitucional, siendo la LOFCA²⁶ su lugar natural (art. 157.3 CE).

En definitiva, desde una perspectiva formal las medidas adoptadas por el legislador para garantizar el control de la deuda comercial deberían haber sido recogidas, mayoritariamente, en una ley ordinaria dictada al amparo del artículo 149.1.13º CE, pues la misma perseguiría ordenar la actividad de los agentes que intervienen en los sectores económicos. El mecanismo extraordinario de compensación triangular previsto en el artículo 20.6 LOEPSF, por el contrario, asumiendo la necesidad de su rango orgánico, podría haber encontrado acomodo en la propia LOFCA, como norma integrante del bloque de constitucionalidad encargada, específicamente, de regular las relaciones financieras entre el Estado y las CCAA. Se hubiese articulado así un sistema en la línea con los previstos, sin entrar a valorar el fondo, en los apartados tercero²⁷ o quinto²⁸ de la disposición adicional octava de la LOFCA²⁹.

3.2. Alcance y extensión de la autonomía financiera de las CCAA tras la STC 101/2016, de 25 de mayo, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad 1762-2014 interpuesto contra la LO 9/2013, de 20 de diciembre.

El mayor interés para el Derecho Constitucional radica en la definición jurisprudencial que se realiza en la STC 101/2016 del principio de autonomía financiera cuando, más allá de las cuestiones de forma, entra a enjuiciar la constitucionalidad de las concretas

25. La LRSAL introdujo el artículo 57 bis en la LRBRL (Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local), que preveía un sistema triangular de compensación en el que el Estado podía retener los recursos del sistema de financiación autonómico para abonar, directamente, las deudas que las Comunidades habían contraído con las Entidades Locales por las competencias que aquéllas deleguen en éstas.

26. Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, sobre Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA).

27. Supuesto de compensación bilateral introducido por la LOMCE (LO 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa) en virtud del cual el Estado puede repercutir a las CCAA los gastos en los que ha incurrido por la escolarización de alumnos en centros privados en los que existe oferta de enseñanza en la que el castellano es utilizado como lengua vehicular. Estando pendiente de resolver, a este respecto, los recursos de inconstitucionalidad números 1377-2014 y 1385-2014.

28. Introducido por LO 6/2015, de 12 de junio, regula un supuesto específico de compensación triangular por parte del Estado de deudas contraídas por las CCAA con las Entidades Locales.

29. En la actualidad, el apartado cuarto de la disposición adicional octava de la LOFCA, introducido por LO 9/2013, se limita a prever un límite cuantitativo del importe de la deducción o retención que haga el Estado cuando señala que, en los supuestos previstos en el artículo 20 LOEPSF, ésta no podrá exceder de la diferencia entre el importe previsto en el artículo 18.4 LOEPSF y el importe que la Comunidad Autónoma haya dedicado al pago a proveedores para poder reducir su periodo medio de pago. Pues es lógico que, en total, tras la aplicación de la deducción o retención, el importe satisfecho no pueda ser mayor que el previsto en un primer momento en el marco del artículo 18.4 LOEPSF.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

medidas introducidas en la LOEPSF por la LO 9/2013, y, en especial, del artículo 20.6 LOEPSF, que introduce, de forma novedosa, un sistema triangular de compensación de deudas entre el Estado, las CCAA y los proveedores autonómicos³⁰.

Para fundamentar la constitucionalidad de esta medida, el Tribunal parte de una noción de autonomía financiera en la que ésta queda vinculada con la disponibilidad de medios económicos para el ejercicio, sin condicionamientos indebidos, de las funciones legalmente encomendadas a las CCAA, en la línea fijada por el Tribunal en otros pronunciamientos como las SSTC 13/2007, de 18 de enero (FJ 5), o 76/2014, de 8 de mayo (FJ 4 c). Es decir, partiendo de la estrecha vinculación existente entre autonomía política y autonomía financiera, el Tribunal define la segunda atendiendo a la disposición por parte de las CCAA de recursos suficientes para la definición de sus políticas en el ejercicio de sus competencias.

Este enfoque, que entronca con la vertiente de los ingresos del principio de autonomía financiera, puede completarse con otros pronunciamientos del Tribunal en los que aborda la definición de dicho principio desde el punto de vista del gasto, que consideramos más acertada para la cuestión que nos ocupa³¹. Por ejemplo, la paradigmática STC 13/1992, de 6 de febrero (FJ 7), concreta la autonomía financiera en la libertad de las CCAA para destinar sus recursos, de nuevo sin condicionamientos indebidos, a sus objetivos políticos, administrativos, sociales o económicos. En cualquier caso, aunando ambas perspectivas, para el TC la autonomía financiera de las CCAA conlleva la disposición de recursos suficientes para el ejercicio de sus competencias y la decisión sobre cómo distribuir dichos recursos entre el abanico de funciones que legalmente están llamadas a desempeñar. Todo ello siendo susceptible de sometimiento a controles que no podrán ser, en ningún caso, indebidos.

Teniendo ello en consideración, para justificar la constitucionalidad del artículo 20.6 LOEPSF, la STC 101/2016 (FFJJ 6 y 7) traza una línea divisoria entre la definición de las políticas públicas, momento en el que las CCAA ejercen propiamente su potestad de gasto en opinión del TC, y la realización de los pagos por las deudas contraídas en el ejercicio de dichas competencias. Es decir, el Tribunal diferencia, dentro de la autonomía financiera de las CCAA, entre una potestad de gasto en sentido estricto, asociada a la definición de las políticas públicas, y una potestad de pago por las deudas asumidas en el ejercicio de dichas competencias. Y es esta última dimensión, que doctrinalmente también se entendía incluida dentro del principio de autonomía financiera, la que, tras realizar un controvertido juicio de proporcionalidad, queda excluida del mismo.

Bayona Giménez ya señaló que la potestad de gasto de las CCAA abarcaba desde el compromiso del gasto en sentido estricto hasta la autorización y realización del pago³². Y más recientemente Casana Merino ha indicado que la potestad ejecutiva en materia de gasto abarca la efectiva contracción de la obligación, la disposición del gasto y la

30. Respecto al artículo 20.5 LOEPSF, que fue la otra disposición cuya constitucionalidad se discutía, el TC consideró que el recurrente no había colaborado con la justicia constitucional fundamentando adecuadamente las razones por las cuales el precepto vulneraba el orden constitucional. Esta falta de diligencia procesal, sumada a la presunción de constitucionalidad de las normas con rango de ley, llevó al Tribunal a excluir del objeto del proceso la impugnación de esta disposición (STC 101/2016, FJ 4).

31. LÓPEZ PÉREZ, A.M. *La hacienda autónoma: una propuesta alternativa para la Comunidad Valenciana*, Bosch Editor, Barcelona, 2009, págs. 55-57.

32. BAYONA GIMÉNEZ, J.J. "La potestad de gasto público", *El sistema económico en la CE, Vol. II., XV Jornadas de Estudio de la Dirección general del Servicio Jurídico del Estado*, Ministerio de Justicia, Madrid, 1994, pág. 1665.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

ordenación del pago³³. El Tribunal, por el contrario, considera que es adecuado, necesario y proporcionado en sentido estricto excluir el poder de pago del principio de autonomía financiera cuando concurren una serie de requisitos.

En concreto, el TC considera que la medida prevista en el art 20.6 LOEPSF es adecuada por responder al fin constitucionalmente consagrado de la estabilidad presupuestaria, y es necesaria, porque no es que permita trasmutar en financieras las deudas comerciales, tal y como hacían los mecanismos extraordinarios de financiación habilitados, sino que se trata de un mecanismo que elimina la deuda del pasivo autonómico. Por último, razona el Tribunal, el mecanismo triangular de compensación es proporcionado en sentido estricto, pues el mismo, como hemos visto, solo se activa cuando una Comunidad Autónoma no ha adoptado las decisiones de tesorería imprescindibles para cumplir con los plazos de pago previstos.

Sin entrar a valorar la idoneidad de recurrir al test de proporcionalidad para enjuiciar la constitucionalidad de cuestiones territoriales³⁴, sí debemos reiterar, como venimos sosteniendo, que la adecuación de la medida no lo será para alcanzar el principio de estabilidad presupuestaria, que solo de forma mediata se ve relacionado con el PMP, sino para controlar el volumen deuda comercial.

Respecto a la proporcionalidad en sentido estricto, quizás hubiese sido más pertinente valorar si los inconvenientes irrogados en la autonomía financiera de las CCAA, al amputarle la potestad de pago en determinados supuestos, superan a las ventajas que la medida enjuiciada provoca en el derecho de los proveedores de cobrar sus facturas en el plazo legalmente establecido. La consideración de que la retención de los recursos del sistema de financiación se establece como *ultima ratio* para disciplinar el volumen de deuda comercial (consideración que compartimos a la luz de los resultados que la aplicación del artículo 18.4 LOEPSF ha tenido en la Región de Murcia) parece encajar mejor en la evaluación de la necesidad de la medida. Y ello porque, como es conocido, el test de necesidad supone analizar la inexistencia de una alternativa menos gravosa para alcanzar el fin perseguido y, ciertamente, llegado el momento de aplicar el artículo 20.6 LOEPSF, el resto de medidas previstas habrían resultado inútiles.

La magistrada Asúa Batarrita manifestó en su voto particular que, según su criterio, la cuestión en juego no era la proporcionalidad de la medida, sino la compatibilidad del mecanismo de retención con el sistema constitucional de controles en relación con las CCAA. La tesis mantenida por Asúa parte del ya célebre FJ 11 de la STC 134/2011, de 20 de julio, donde el Tribunal enjuiciaba la normativa de estabilidad del año 2001, y en la que se consideró constitucional la apreciación por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de si el plan económico-financiero (PEF) elaborado por las CCAA se adecuaba al objetivo de estabilidad presupuestaria. Y ello porque dicha apreciación se detenía allí, sin conllevar, en el caso de que fuese negativa, "la sustitución en la competencia de la Comunidad Autónoma" para la elaboración del plan; una sustitución, añade el Tribunal *obiter dicta*, "que sería inconstitucional". Es decir, siendo

33. CASANA MERINO, F. *La autonomía financiera de las Comunidades Autónomas en materia de gasto público*, Thomson Reuters, Pamplona, 2009, pág. 75.

34. El magistrado Xiol Ríos, en su voto particular, quien se muestra disconforme con el empleo del test de proporcionalidad más allá del ámbito que le es propio, como son, a su parecer, los conflictos entre intereses o derechos fundamentales. Lo controvertido, en opinión de Xiol, es determinar qué competencias tiene atribuidas cada Administración para alcanzar el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria pues, como vimos, el magistrado entiende incluido en el artículo 135 CE los mecanismos de control sobre la deuda comercial establecidos por la LO 9/2013. En cualquier caso, debe recordarse que no ha sido infrecuente por parte del TC el recurso a la proporcionalidad como modo para resolver un conflicto competencial entre los principios de unidad y autonomía. Es el caso de las SSTC 82/1986, de 26 de junio (FJ 14) o 156/1995, de 26 de octubre (FJ 3).

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

admisible el establecimiento de controles a las CCAA, lo que no tiene encaje constitucional, según la jurisprudencia del TC, es la implementación de medidas tendentes a sustituir la voluntad autonómica, pues, para ello, debería recurrirse a la institución de la coerción estatal (art. 155 CE), cuando concurren los requisitos que lo habilitan y siguiendo escrupulosamente el procedimiento previsto a tal efecto.

La mayoría del TC, en cambio, entiende que se respeta la línea jurisprudencial que quedó reflejada en la STC 134/2011, por considerar que no existe una sustitución en la definición de las políticas autonómicas al venir determinada la retención, precisamente, por el ejercicio previo de las competencias autonómicas (STC 101/2016, FJ 7). Sin embargo, unos meses antes, en un supuesto idéntico en el que también se enjuiciaba la constitucionalidad de un mecanismo triangular de compensación, el propio TC consideró que en este tipo de mecanismos sí se producía una sustitución de la competencia autonómica (STC 41/2016, FJ 16)³⁵, un pronunciamiento citado, literal y sorprendentemente, por la propia STC 101/2016 en su fundamento jurídico segundo, persiguiendo justificar el rango orgánico de la norma. Paradójicamente, por tanto, la STC 101/2016, estrictamente, asegura al tiempo que la medida discutida constituye una sustitución de la competencia autonómica, y debe ser regulada por ley orgánica (FJ 2), y que la misma no supone una sustitución de la voluntad autonómica, no afectando por tanto a su autonomía financiera (FJ 7).

Esta contradicción no pasa inadvertida para Asúa Batarrita, quien tilda de artificial la distinción que realiza la STC 101/2016 entre la definición de las políticas y el del pago de los costes asociados a su prestación. En su opinión, existe indubitablemente una sustitución de la competencia autonómica cuando se retienen los fondos de una Comunidad para pagar directamente a sus proveedores. Es más, la magistrada estima que medidas como la enjuiciada en el caso constituyen un control de naturaleza administrativa que convierte a las CCAA, de facto, en meros órganos gestores de créditos presupuestarios estatales, vulnerando en definitiva el principio de autonomía. Y para subrayarlo, en su voto particular trae a colación las SSTC 63/1986, de 21 de mayo (FJ 9) y 201/1988, de 26 de noviembre (FJ 4).

En estas Sentencias, sin embargo, el TC se pronuncia sobre medidas que afectan a la vertiente del ingreso de la autonomía financiera: la STC 63/1986 gira en torno a la distribución de los recursos del Fondo de Compensación Interterritorial, y la STC 201/1988 versa sobre la condicionalidad de las subvenciones. Es cierto que en los dos supuestos la recepción de estos recursos se supeditaba al cumplimiento de unos requisitos por parte de las CCAA que el TC consideró exorbitantes y, consecuentemente, invasores de su autonomía financiera. Pero lo que nos interesa destacar aquí es que, en estos supuestos, el incumplimiento de los requisitos exigidos por el Estado suponían una disminución de los ingresos potenciales a los que podían acceder las CCAA para ejercitar sus competencias. En el caso discutido en la STC 101/2016, la retención de los recursos del sistema de financiación no está asociada a una disminución de los ingresos autonómicos, que se mantienen inalterados; lo que se ve afectado es el flujo monetario, el efectivo, que el Estado transfiere de forma periódica a las CCAA con base en unos ingresos que han sido definidos de forma previa, razón por la cual, de verse vulnerada la autonomía financiera de las CCAA por la puesta en práctica del mecanismo de retención previsto en el artículo 20.6 LOEPSF, lo sería, en su caso, en la vertiente del gasto, no del ingreso.

35. En efecto, en opinión del TC el mecanismo de compensación que preveía el artículo 57 bis LRBRL, introducido por la LRSAL, suponía "ejercer una competencia autonómica por sustitución, deduciendo cantidades de las transferencias que corresponden con cargo al sistema de financiación y poniendo el importe retenido a disposición de aquel tercero" (STC 41/2016, FJ 16)

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

A tenor de lo anterior, en nuestra opinión, parece que el debate no debería centrarse en si existe o no una sustitución de la voluntad autonómica —que parece difícil de negar—, sino en si la autonomía de pago forma parte, en todos los casos, de la autonomía financiera en su vertiente de gasto. Llegados a este punto, debe diferenciarse entre dos elementos de distinta naturaleza, los gastos en sentido estricto, de naturaleza económica, y los pagos, de naturaleza financiera. Cuando el FJ 11 de la STC 134/2011 establece como límite al sistema de controles constitucionalmente legítimo la no sustitución de la voluntad autonómica, lo hace en el marco de la aprobación del PEF. Dicho documento, cuyo contenido se encuentra regulado a día de hoy en el artículo 21 LOEPSF, se refiere a ingresos y gastos en sentido estricto. Es decir, a elementos de naturaleza económica, no financiera. El artículo 20.6 LOEPSF, aunque es honesto reconocer que supone una sustitución de la voluntad autonómica, lo hace en una dimensión financiera, distinta al contexto en el cual fue dictada la STC 134/2011.

Esta distinción puede justificar que el TC adopte un criterio distinto a la hora de enjuiciar dos situaciones que, como vemos, no son de igual naturaleza. Cuando nos movamos en el ámbito de la definición de las políticas públicas, en el del diseño de los ingresos y gastos en sentido estricto de las CCAA, como es la elaboración de un PEF, debería continuar siendo relevante la doctrina sentada por el TC en el FJ 11 de la STC 134/2011, que considera inconstitucional la sustitución de la voluntad autonómica en el ejercicio de las competencias autonómicas. Una doctrina que, también debe recordarse, ha sido erosionada encubiertamente por la STC 215/2014, de 18 de diciembre (FJ 7), que avala la constitucionalidad de una disposición, el artículo 25.2 LOEPSF, que prevé, *de facto*, la sustitución de la voluntad autonómica sin recurrir al cauce previsto en el artículo 155 CE³⁶.

Por el contrario, la STC 101/2016 no es reflejo de la técnica de *overruling*, en virtud de la cual el TC puede modificar —si bien justificándolo debidamente— su jurisprudencia anterior. En el presente caso estamos ante un pronunciamiento en el cual el Tribunal, quizás sin la precisión que sería exigible atendiendo a su trascendencia y su potencial repercusión, define un límite del principio de autonomía financiera ante un supuesto de hecho novedoso sobre el que no había tenido ocasión de pronunciarse previamente.

Tras la STC 101/2016, la concepción tradicional del principio de autonomía financiera, en su vertiente de gasto, debe ser interpretada estrictamente, de modo tal que solo continuará reputándose como inconstitucional la sustitución de la voluntad autonómica en el momento de la definición de las políticas públicas (STC 134/2011). Por el contrario, la realización material del pago, que la doctrina había entendido como parte integrante de la potestad de gasto, podrá ser asumida por el Estado cuando concurren determinadas circunstancias proporcionales a los ojos del Tribunal. A día de hoy, en definitiva, cabe diferenciar entre un núcleo duro de autonomía financiera,

36. SÁENZ ROYO ha señalado que la principal duda que planteaba la LOEPSF era si ésta podía permitir la sustitución de una Comunidad Autónoma por parte del Estado para garantizar el cumplimiento de sus objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, en el marco de un nuevo artículo 135 CE que, en su caso, habría supuesto un plus de actuación al Estado respecto a la situación anterior. Una posibilidad que, como recuerda Eva Sáenz, fue descartada por el TC cuando apunta que el artículo 135 CE se limita a corroborar la competencia del Estado en materia de estabilidad presupuestaria (STC 215/2014, FJ 3). Cfr. “La financiación autonómica: un diagnóstico desde la perspectiva constitucional”, en TUDELA ARANDA, J. y GARRIDO LÓPEZ, C. (Coords.), *La organización territorial del Estado, hoy. Actas del XIII Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, pág. 113. En consecuencia, el Tribunal, en su STC 215/2014, insiste en la idea de no estar separándose de su doctrina sentada en STC 134/2011 pero, para ello, realiza una interpretación de la medida prevista en el artículo 25.2 LOEPSF que, entendemos, desfigura el sentido del enunciado legal. Sobrepasando de este modo los límites que debe exigirse a cualquier interpretación conforme. Cfr. RUBIO LLORENTE, F. “La jurisdicción constitucional como forma de creación de Derecho”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 22, 1988, págs. 37-38.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN**

relativo al gasto –naturaleza económica– y vinculado estrechamente con la definición de las políticas autonómicas, y una zona periférica, en la que se integrarían los pagos –naturaleza financiera–, dotada de unas menores garantías constitucionales. Y en la que cabría, llegado el momento, la posibilidad de sustituir la voluntad autonómica para garantizar el cumplimiento de la normativa de morosidad y satisfacer las legítimas expectativas de cobro de los proveedores de la Administración. ■

ÁREAS DE ESTUDIO

**NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMÉRICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA**

**ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**