

INFORME¹

Los mecanismos de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera. Un paso hacia la consolidación del estado de las autonomías

El BOE de 30 de abril de 2012 publica el texto de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera². No es necesario valorar aquí la trascendencia económica y financiera del texto, como instrumento frente a la crítica situación por la que atravesamos. Sin embargo, esta ley tiene un alcance y significación peculiar que conviene resaltar en estos momentos de angustia colectiva cuando cualquier observador responsable apenas puede reprimir el agudo sentimiento de preocupación por el desenlace de la crisis económica y financiera, a la que, si bien es cierto no es posible augurar un final próximo, es comprensible se desee avizorar un desenlace positivo, siquiera sea más como expresión de la virtud de la esperanza que como consecuencia de la lectura de la realidad de cada día. Siempre cabe la posibilidad de aferrarse al sentido etimológico de crisis para confiar que su conclusión nos situará en un estadio evolutivo superior.

Desde las más diversas tribunas y puntos de vista y ya desde hace algún tiempo, se viene advirtiendo de que la crisis económica que nos envuelve, sin merma de su sentido como tal y compartiéndolo con el resto de Europa y, al menos del Mundo occidental, se presenta con el añadido de crisis de valores y tiene en España una peculiar componente de crisis institucional. Y abarcando esta faceta variados aspectos, no es de menor importancia la encrucijada en

¹ Esta Sección ha sido preparada bajo la dirección de José Ignacio Morillo-Velarde Pérez.

² Con carácter más coyuntural pero con un sentido semejante se publicó la Ley Orgánica 1/2012, de 3 de abril, por la que se excluye de la aplicación de la disposición adicional de la Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley Orgánica 5/2001, complementaria de la Ley de Estabilidad presupuestaria, sustituida con posterioridad por la disposición transitoria cuarta y el art. 8 de la LO 2/2012.

que sitúa al denominado Estado de las autonomías³. Diversos acontecimientos están poniendo a prueba la solución que al secular problema de la organización territorial del Estado se diera en la Constitución de 1978. La cuestión, como es sabido tiene su propia entidad, como se ha puesto de manifiesto en uno de sus últimos y espinosos episodios, como ha sido el desarrollado en torno a las reformas de los estatutos de autonomía a lo largo de la primera década de este siglo, antes, pues, del estallido formal de la crisis. Ha sido éste un episodio que no me atreveré a calificar como de consecuencias ya cerradas por algunas sentencias del Tribunal Constitucional -y muy señaladamente la 31/2010 de 28 de junio que resolvió el recurso interpuesto contra el nuevo Estatuto de Cataluña- y las reacciones políticas suscitadas en torno a ellas, de modo especial en ambientes nacionalistas y conexos a ellos. Aunque forzoso es reconocer que este pasado tan reciente, se percibe ya como algo remoto, por el cambio radical del escenario que la crisis económica ha propiciado.

Aunque la preocupación por la viabilidad especialmente económica del Estado de las autonomías ha sido una constante en su evolución desde los primeros momentos, la actual situación de crisis económica y financiera parece haberla intensificado. Voces extremas claman por su supresión hacia uno u otro lado —el centralismo o la desintegración que comporta la independencia de alguno o algunos de los territorios- pero conforta palpar una opinión mayoritaria que se centra en una prudente revisión, con el objetivo de encontrar los medios y mecanismos que aseguren una estructura territorial que, si bien tiene defectos, parece la más adecuada y aceptada de los dos últimos siglos. Ni es el momento, ni esta sección de la Revista posee la extensión adecuada para plantear el tema en profundidad⁴. Se trata en este momento de destacar y valorar positivamente la iniciativa constituida por la reforma del art. 135 de la Constitución operada el 27 de septiembre de 2011 que ha sido desarrollada por la Ley Orgánica 2/2012 citada al comienzo. Lo primero que conviene destacar es la celeridad con que se efectuó la reforma, merced al acuerdo de los dos grandes partidos nacionales. Lo que, en sí mismo aparece como un rayo de esperanza pues nos muestra que reformar la Constitución no solo es posible, si-

³ Algunos autores con gran rigor y precisión distinguen el Estado autonómico del Estado de las autonomías. Con toda sinceridad, vaya mi felicitación, pero creo que nos entendemos perfectamente sin necesidad de llegar a ese nivel de perfección técnica por lo que en este escrito utilizo ambos términos como sinónimos.

⁴ Tampoco tengo interés en enmendar la plana a personas con mayor autoridad que vienen debatiendo esta cuestión en numerosos artículos y monografías.

no que no debe ser visto como trauma o anomalía, ni siquiera como excepcionalidad, sino como expresión de la capacidad de adaptación que los cambios sociales y económicos demandan también al ordenamiento jurídico-constitucional. Es obvio que si en ningún caso los cambios jurídicos deben ser fruto de la frivolidad o la improvisación, menos aún ha de ser así cuando se trata de reformar la suprema norma del ordenamiento. Pero entre el apresuramiento y la frivolidad y el inmovilismo hay muchas opciones razonables con las que perfeccionar un diseño cuyas deficiencias, de señaladas son ya tópicas, por lo que no voy a reiterarlas aquí. Esta perspectiva se ensombrece cuando vemos que el consenso que propició la reforma no ha continuado con la Ley Orgánica de desarrollo. Sin negar la respetabilidad de las opciones políticas, incluso de las tácticas –difícilmente calificables de estrategias- de partido, es poco comprensible la actitud del principal partido de la oposición al respecto, aunque es posible que la suficiencia de los votos de la mayoría sirviera de cobertura a una decisión poco coherente, al menos, con la iniciativa de la reforma, por más que pudiera haber desacuerdos de carácter secundario. A mi modo de ver, esta actitud transmite un mensaje claramente negativo que cobra mayor relieve a la vista de la trayectoria de las dos legislaturas anteriores y el clima de crispación con que se viene rodeando unas reformas que si bien pueden ser discutibles deberían, al menos, contar con el beneficio de la duda de quienes prácticamente no adoptaron ninguna cuando pudieron y su gestión está jalonada de los peores indicadores donde han gobernado con la mayor comodidad, véase el caso de Andalucía.

Con independencia de lo que pueda deparar el futuro –siempre incierto, pero en estos momentos, aún más- en otros aspectos de indudable trascendencia, hoy podemos celebrar el importante instrumento que constituye esta Ley Orgánica, *trasunto del Pacto Fiscal europeo, la mayor coordinación, vigilancia y supervisión en materia presupuestaria, acompañados de mecanismos de estabilidad financiera para dar respuesta conjunta a las tensiones de los mercados financieros, constituyen el marco de gobernanza económica que define una Unión Europea reforzada y capaz de hacer frente a retos exigentes del nuevo escenario económico internacional*. Se construye, pues Europa al tiempo que se cohesionan el Estado de las autonomías. De ahí que sea comprensible el vértigo que parece adueñarse de algunos espíritus pacatos aferrados a viejos y caducos dogmas como el de la soberanía nacional –Europa no tiene que decirnos lo que tenemos que hacer, como si la situación a que hemos llegado, nuestra integración europea, se nos hubiera impuesto y no fuera más bien consecuencia de nuestras propias decisiones y respuesta a viejos anhelos-. En otro lado se encuentran los nacionalismos de campanario, tradicionales o impostados, conscientes o vergonzantes, aferrados al timón de la pequeñez autonómica para asegurarse un territorio de poder; aun cuando el precio sea ostentar re-

cords y primeros puestos en paro, fracaso escolar o corrupción. En definitiva, escoria, pero nuestra.

Pasando a destacar algunas de las virtualidades de esta Ley Orgánica me parece singularmente relevante su disposición final primera en la que se invoca el título competencial que con ella ejercen las Cortes Generales. Y llama la atención la rotundidad con que se proclama su carácter de norma de desarrollo del art. 135 de la Constitución, frente a la diversidad de títulos competenciales, más o menos parciales e inconexos de la disposición homóloga de la legislación que se sustituye. Es esa posición de sintonía directa con un precepto constitucional además de la conciencia de ser parte de un proceso de integración en el marco de la Unión lo que permite al legislador usar una especial rotundidad que se traduce en la concreción y claridad del conjunto de medidas y disposiciones encaminadas a la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las diversas Administraciones públicas.

Posiblemente sea el capítulo IV en el que se regulan las medidas preventivas, correctivas y coercitivas el núcleo duro de la nueva regulación. No es mi objetivo la exposición, análisis y crítica del contenido de la norma a que me vengo refiriendo, como todo, perfectible. Me parece que en este momento y lugar lo que procede es destacar el carácter integrador de las medidas en coherencia con el entendimiento de la autonomía como poder limitado a que en los primeros momentos de su funcionamiento se refirió el Tribunal Constitucional con palabras luminosas y constructivas: autonomía no es soberanía... y aún esta es un poder limitado. De una manera mucho más concreta y próxima al tema que tratamos la STC 134/2011, de 20 de julio afirmó que *en la propia materia financiera ya hemos visto como la Constitución prevé que las respectivas competencias del Estado han de ejercerse en un marco de coordinación y cooperación determinado que conlleva límites de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas*. Son estos límites los que ahora se detallan y explicitan de una manera más directa en el marco de los compromisos de construcción europea. Como es lógico cabe una consideración política negativa de la Ley que consideramos y sus medidas limitativas, pero para quienes creemos en España como Estado de contenido plural constituido por municipios, provincias y comunidades autónomas, esta Ley es el comienzo de una nueva etapa. Superado el viejo Estado español centralista y uniforme con los avatares y tensiones que supuso el proceso autonómico en el que hasta el momento han predominado claramente las fuerzas centrífugas sobre las centrípetas, llega el momento del equilibrio. Producida la plena afirmación de las comunidades autónomas, ahora es preciso definir o mejorar la definición de las reglas de juego para posibilitar el funcionamiento del conjunto, con las que se conjugue la legítima diversidad con la imprescindible unidad de la na-

ción y del Estado. El modelo de la Constitución manda el respeto a las partes, pero estas carecen de sentido por separado. Que este modelo se puede cambiar, no hay duda, pero de momento es el que hay y parece que el que quieren la mayoría de los españoles, pero hay que perfeccionarlo. Después de una etapa en la que los españoles nos dedicamos a desmontar lo que había con una especie de furia anti-Estado y anti-España, sobre todo, cuyo solo nombre parecía contaminado, llega el momento de la construcción del todo junto con las partes, de propiciar los canales para la cooperación plasmando en reglas de derecho el ideal político de unidad y diversidad.

Obviamente, nada ha concluido. El Estado de las autonomías tiene retos importantes que librar en estos difíciles momentos. Pero creo que leyes como la presente son expresión de que es posible, no fue sólo una fórmula para salir del paso en el delicado momento de la Transición política, puede tener un espléndido futuro si acertamos a formular las claves políticas adecuadas y los mecanismos jurídicos precisos mediante los que conjugar esfuerzos, y construir en auténtico ejemplo de federalismo cooperativo.

Cuando acaban de redactarse estas páginas, acaba de celebrarse el primer Consejo Territorial de Política Financiera tras la entrada en vigor de la Ley. No sin ciertas tensiones el Consejo ha aprobado los planes de ajuste de casi todas las comunidades autónomas⁵, pero la impresión general es que el mecanismo ha funcionado en momentos singularmente difícil, un claro indicio de la viabilidad del Estado de las autonomías, por más que debamos ser prudentes y conscientes de que faltan aún importantes esfuerzos de carácter político y por parte de todos y medidas técnicas que garanticen la cohesión sin merma de los legítimos ámbitos de singularidad.

⁵ Solo ha faltado aprobar el Plan el Principado de Asturias, por sus situación singular de origen electora.