



LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN MATERIA DE CONTROL FINANCIERO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: EL CASO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CATALUÑA (2015-2020)



*Miguel Revenga Sánchez.
Catedrático de Derecho Constitucional.
Miguel.revenga@uca.es
Investigador de REDIGRIB (AUIP)*

*José Joaquín Fernández Alles.
Catedrático de Derecho Constitucional.
Universidad de Cádiz
Joaquin.alles@uca.es
Investigador de REDIGRIB (AUIP)*

SUMARIO: I. LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES SOBRE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA EN EL BLOQUE DE LA CONSTITUCIONALIDAD. II. LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CATALUÑA DURANTE EL DENOMINADO “PROCÉS” (2015-2020): TÉCNICAS DE INTERVENCIÓN FINANCIERA, CONTABLE Y DE CONDICIONALIDAD DEL GASTO. 1. FUNDAMENTOS DE LA INTERVENCIÓN FINANCIERA. 2. CONTENIDOS DEL CONTROL INTERGUBERNAMENTAL EN MATERIA DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA. III. CONTROLES JURISDICCIONALES Y PARLAMENTARIOS. IV. CONCLUSIONES. V. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: En este Documento de Trabajo se describen y analizan las relaciones intergubernamentales de control económico-financiero-contable reguladas en el artículo 135 de la Constitución Española de 1978 y en diversos preceptos de la LO 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, así como su particular aplicación al caso de la Comunidad Autónoma de Cataluña, con ocasión del denominado “procés”. Tres conclusiones principales se derivan del citado análisis: a) La incidencia del Derecho de la Unión Europea sobre estabilidad presupuestaria en el funcionamiento y financiación de las Administraciones públicas ha reconfigurado esencialmente el entendimiento de la organización territorial del poder en España en el ámbito financiero; b) Como consecuencia de la anterior



conclusión, los aspectos financieros (económicos y presupuestarios, principalmente) de las relaciones intergubernamentales son, desde el año 2011, más relevantes a los fines del cumplimiento de la constitucionalidad y la legalidad de la organización territorial del Estado; y c) Como consecuencia de las dos conclusiones anteriores, la configuración multinivel (Unión Europea, Estado, Entes territoriales) de la forma de gobierno contribuye decisivamente al cumplimiento de la función de integración constitucional, al menos en el ámbito de la legalidad formal.

PALABRAS CLAVES: CONSTITUCIONALIDAD EUROPEA. NORMATIVIDAD CONSTITUCIONAL. ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA. INTEGRACIÓN CONSTITUCIONAL. ESPAÑA.

ABSTRACT: This Working Paper describes and analyzes the intergovernmental relations concerning the economic-financial-accounting control according the article 135 of the Spanish Constitution of 1978 and several provisions of LO 2/2012, of April 27, on Budgetary Stability and Financial Sustainability, as well as its particular application to the case of the Autonomous Community of Catalonia, on the occasion of the so-called “process”. Three main conclusions derive from the aforementioned analysis: a) The impact of European Union Law on budgetary stability in the functioning and financing of Public Administrations has essentially reconfigured the understanding about the territorial organization of power in Spain; b) As a consequence of the previous conclusion, the financial aspects (mainly, economic and budgetary) of intergovernmental relations, since 2011 are more relevant for the purposes of compliance with the constitutionality and legality of the territorial organization; and c) As a consequence of the two previous conclusions, the multi-level configuration (European Union, State, Territorial entities) of the form of government contributes decisively to the fulfillment of the constitutional integration function, at least, formally.

KEYWORDS: CONSTITUTIONALITY. CONSTITUTIONAL NORMATIVITY. BUDGETARY STABILITY. CONSTITUTIONAL INTEGRATION. SPAIN.



I. LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES SOBRE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA EN EL BLOQUE DE LA CONSTITUCIONALIDAD.

3

Desde que hace más de 208 años entrara en vigor la primera Constitución de dimensión hispanoamericana, las relaciones entre gobiernos han podido contar con una regulación constitucional sobre los aspectos financieros. Los arts. 131.12^a (competencia de las Cortes sobre los gastos de la administración pública), 227 (competencias ministeriales), 341, 347 o 352 de la Constitución de 1812 se ocupan expresamente de este ámbito normativo que, según el art. 335 del texto gaditano, se extiende al ámbito territorial atribuyendo a las Diputaciones la competencia de “Velar sobre la buena inversión de los fondos públicos de los pueblos y examinar sus cuenta”, y según su apartado noveno: “Dar parte a las Cortes de las infracciones de la Constitución que se noten en la provincia”. En virtud del art. 336, si alguna Diputación abusare de sus facultades, podrá el Rey suspender a los vocales que la componen, dando parte a las Cortes de esta disposición y de los motivos de ella para la determinación que corresponda.

En el ordenamiento jurídico español vigente, las relaciones intergubernamentales en materia financiera en general (económica, tributaria, presupuestaria y contable) quedan integradas en el denominado bloque de la constitucionalidad (Jimena Quesada, L. (2012: 335 y ss) regulado genéricamente en el art. 28.1 de la LOTC e integrado por la Constitución de 1978, los Estatutos de Autonomía, la LO 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera¹, y la LO 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de la regulación contenida la LO 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal². También el Derecho de la Unión Europea en esta materia, aunque no se cite expresamente en el art. 28.1 de la

¹ LO 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. *BOE* núm. 103, de 30 de abril de 2012.

² LO 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal *BOE* núm. 274. de 15 de Noviembre de 2013.



Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LO 2/1979, de 3 de octubre, en adelante, LOTC) en materia financiera, por razones materiales, debe ser comprendido en el bloque de constitucionalidad financiera entendido ampliamente.

Del contenido sustantivo y procedimental de este bloque de la constitucional (Rodríguez Bereijo, 2019: 15-24), debe destacarse que, conforme al art. 16 de la LO 2/2012, sobre el establecimiento de los objetivos individuales para las Comunidades Autónomas, el Gobierno aprueba los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública en las condiciones establecidas en el art. 15 de la Ley, y a continuación el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, previo informe de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, formula una propuesta de objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para cada una de las Comunidades Autónomas. A partir de la mencionada propuesta, previo informe de Consejo de Política Fiscal y Financiera, el Gobierno de la Nación deberá pronunciarse en el plazo improrrogable de quince días desde la recepción de la propuesta en la Secretaría del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, fijará los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para cada una de ellas.

Asimismo, con carácter general, el art. 17 establece el régimen regulador de los informes sobre cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública y de la regla de gasto, de forma que, antes del 15 de octubre la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal debe hacer público, para general conocimiento, el informe elaborado sobre la adecuación a los objetivos de estabilidad, de deuda y a la regla de gasto del proyecto de Presupuestos Generales del Estado y de la información a la que se refiere el art. 27, que podrá incluir recomendaciones en caso de apreciarse alguna desviación. Antes del día 1 de abril de cada año, la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, elevará al Gobierno un informe sobre el grado de cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública en los Presupuestos iniciales de las Administraciones Públicas. Igualmente, el informe recogerá el cumplimiento de la regla de gasto de los Presupuestos de la Administración Central y de las Comunidades Autónomas. El Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas podrá formular las recomendaciones que considere



sobre el grado de cumplimiento de los objetivos. Por su parte, antes del 15 de abril de cada año, el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas elevará al Gobierno un primer informe sobre el grado de cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública y de la regla de gasto del ejercicio inmediato anterior, así como de la evolución real de la economía y las desviaciones respecto de la previsión inicial contenida en el informe al que se refiere el art. 15.5. Por último, antes del 15 de octubre de cada año, el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas elevará al Gobierno un segundo informe sobre el grado de cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública y de la regla de gasto del ejercicio inmediato anterior, así como de la evolución real de la economía y las desviaciones respecto de la previsión inicial contenida en el citado informe al que se refiere el art. 15.5 de la Ley.

En el ámbito de las relaciones intergubernamentales de control preventivo, el Capítulo IV, bajo la rúbrica *Medidas preventivas, correctivas y coercitivas*, dispone en su art. 18 que las Administraciones Públicas harán un seguimiento de los datos de ejecución presupuestaria y ajustarán el gasto público para garantizar que al cierre del ejercicio no se incumple el objetivo de estabilidad presupuestaria. Asimismo, harán un seguimiento del riesgo y coste asumido en la concesión de avales, reavales y cualquier otra clase de garantías que concedan para afianzar operaciones de crédito de personas físicas y jurídicas, públicas o privadas. Según el apartado 2 de este artículo, cuando el volumen de deuda pública se sitúe por encima del 95 % de los límites establecidos en el art. 13.1 para cada Administración Pública, las únicas operaciones de endeudamiento permitidas a la Administración Pública correspondiente serán las de tesorería. En todo caso, los mecanismos de revalorización y ajuste que resulten necesarios para garantizar el equilibrio presupuestario y la sostenibilidad financiera del sistema de Seguridad Social se establecerán mediante norma con rango de Ley, sin perjuicio de la competencia del Gobierno para realizar un seguimiento de la aplicación de los mecanismos de revalorización y ajuste del sistema de pensiones, con el fin de velar por el equilibrio presupuestario y la sostenibilidad financiera del sistema de Seguridad Social.

En virtud del art. 19, sobre la advertencia de riesgo de incumplimiento, en caso de apreciar un riesgo de incumplimiento del objetivo de estabilidad



presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto de las Comunidades Autónomas o de las Corporaciones Locales, el Gobierno, a propuesta del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, formulará una advertencia motivada a la Administración responsable previa audiencia a la misma. Formulada la advertencia el Gobierno dará cuenta de la misma para su conocimiento al Consejo de Política Fiscal y Financiera, si la advertida es una Comunidad Autónoma, y a la Comisión Nacional de Administración Local, si es una Corporación Local. Dicha advertencia se hará pública para general conocimiento. Conforme al apartado 2, la Administración advertida tendrá el plazo de un mes para adoptar las medidas necesarias para evitar el riesgo, que serán comunicadas al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Si no se adoptasen las medidas o el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas aprecia que son insuficientes para corregir el riesgo, se aplicarán las medidas correctivas previstas.

Por su parte, en virtud del art. 20, regulador de las medidas automáticas de corrección, en el supuesto en que el Gobierno, de acuerdo con los informes a que se refiere el art. 17 constate que existe incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, de deuda pública o de la regla de gasto, todas las operaciones de endeudamiento de la Comunidad Autónoma incumplidora precisarán de autorización del Estado en tanto persista el citado incumplimiento. Esta autorización podrá realizarse de forma gradual por tramos y será preceptiva hasta que el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas constate que ha cumplido con los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública y regla de gasto. Una vez que el plan económico-financiero presentado por la Comunidad Autónoma por incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto hubiera sido considerado idóneo por el Consejo de Política Fiscal y Financiera, las operaciones de crédito a corto plazo que no sean consideradas financiación exterior no precisarán de autorización del Estado.



II. LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CATALUÑA DURANTE EL DENOMINADO “PROCÉS” (2015-2019): TÉCNICAS DE INTERVENCIÓN FINANCIERA, CONTABLE Y DE CONDICIONALIDAD E EN EL GASTO.



1. Fundamentos de la intervención financiera.

Uno de los casos más destacados de aplicación del principio de estabilidad presupuestaria desde su constitucionalización en el año 2011 (Ridaura Martínez, 2012: 237) ha quedado vinculado al denominado “procés” como conjunto de iniciativas aprobadas o impulsada, aunque no exclusivamente, desde los órganos parlamentarios y gubernamentales de la Comunidad Autónoma de Cataluña desde el año 2015. Como resultado de esta aplicación de gran importancia constitucional (Azpitarte Sánchez, 2018: 161-162) resulta posible identificar una relevante doctrina establecida en las sentencias del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo, y un desarrollo normativo y gubernamental que merece una atención por parte de la teoría de las relaciones intergubernamentales.

Respecto a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (STC 90/2017, de 5 de julio, entre otras) y del Tribunal Supremo (principalmente, la STS 3421/2018 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, 17 de octubre³), se trata de una doctrina que se suma a un corpus jurisprudencial sobre la estabilidad presupuestaria de necesaria utilización a través de ambas garantías jurisdiccionales cuando la constitucionalidad y la legalidad están comprometidas.

En relación con el desarrollo normativo y gubernamental, debe destacarse que la estabilidad presupuestaria ha sido objeto de cumplimiento como consecuencia de la regulación y aplicación de un exigente y detallado régimen de relaciones intergubernamentales que el Gobierno de la Nación y los gobiernos de las Comunidades Autónomas han protagonizado desde el año 2012, y en el caso del “procés” de Cataluña a través de la particular iniciativa del

³STS 3421/2018, de 17 de octubre de la Sala de lo Contencioso-Administrativo. ECLI: ES:TS:2018:3421. <http://www.poderjudicial.es/search/openDocument/e48d62aof65384fb>



primero, quien ejerció sus competencias normativas y ejecutivas en esta materia en tres momentos sucesivos y decisivos mediante a la adopción entre el mes de noviembre de 2015 y el mes de septiembre de 2017, de una serie de medidas de intervención financiera, presupuestaria y contable, junto con la gestión de diversos instrumentos financieros (Moreno González, 2019: 255 y ss) coordinados por un Comité Técnico de Cuentas Nacionales: el Fondo de Pago a Proveedores; el Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas, y dentro de este, el compartimento Fondo de Liquidez Autonómico⁴; el Fondo de Financiación a Entidades Locales, regulados en el Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las Comunidades Autónomas y entidades locales y otras de carácter económico; y el Fondo Social y otros mecanismos adicionales de financiación.

Estas medidas quedaban amparadas por la citada LO 2/2012, cuya disposición adicional primera da cobertura legal a una serie de mecanismos adicionales de financiación para las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, en virtud de los cuales las Administraciones territoriales pueden solicitar al Estado acceso a mecanismos adicionales de apoyo a la liquidez, con la obligación de acordar un plan de ajuste, que garantice el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de la deuda pública, lo que fue desarrollado por el referido Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre, con el objetivo principal de garantizar un mínimo nivel común en la prestación de los servicios públicos fundamentales.

Respecto a los tres momentos sucesivos de aplicación de las medidas de estabilidad presupuestaria que hemos referido anteriormente, en primer lugar, debe analizarse el Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos de 20 de noviembre de 2015, en aplicación del art. 24.1.e) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, y del art. 9.3. La LO 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, cuya justificación

⁴Conforme a lo establecido en la disposición adicional primera de la LO 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, y en el art. 22 del Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las comunidades autónomas y entidades locales y otras de carácter económico.



invoca “la función superior del Estado de actuar en defensa del interés general, y garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos” para reconocer el “principio de responsabilidad”, que no exonera al Estado de ejercer sus competencias: “el Estado ocupa una posición de último garante del cumplimiento de las obligaciones de las Administraciones Públicas, en particular, en la función que tienen de prestación de los servicios a los ciudadanos”.

A tal fin, su art. 8, sobre el principio de responsabilidad dispuso que “el Estado no asumirá, ni responderá de los compromisos de las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de las garantías financieras mutuas para la realización conjunta de proyectos específicos”. Con carácter más particular, las primeras medidas se dirigieron a garantizar la prestación de los servicios públicos en defensa del interés general y el cumplimiento de la Constitución y las leyes, reclamando de funcionarios y autoridades la remisión de certificados periódicos semanales que acreditaran que no se habían iniciado o tramitado modificaciones presupuestarias ni expedientes de gastos o pagos, presupuestarios o extrapresupuestarios, en sus respectivos ámbitos de competencia, que pudieran estar destinados a la realización de las actividades vinculadas con la convocatoria del referéndum⁵.

Este régimen jurídico se acompañó de un conjunto de relaciones intergubernamentales entre el Gobierno de la Nación y su Delegación en la Comunidad Autónoma, por una parte, y la Comunidad Autónoma, por otra. De esta manera, la Delegación del Gobierno en Cataluña recibe y gestiona los informes y consultas incorporados al referido sistema electrónico, y presta a las autoridades y empleados públicos el amparo necesario a las autoridades y empleados públicos destinados en la Comunidad Autónoma de Cataluña para que puedan llevar a efecto las medidas descritas y cumplir con el resto de disposiciones reguladoras de este mecanismo de financiación y que afecten directa o indirectamente a las competencias y funciones que tengan encomen-

⁵ Orden PRE/2454/2015, de 20 de noviembre, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos de 20 de noviembre de 2015, sobre medidas para garantizar en la Comunidad Autónoma de Cataluña la prestación de los servicios públicos en defensa del interés general. *BOE* núm. 279, de 21 de noviembre.



dadas o que se correspondan con su cargo o puesto de trabajo. Por ejemplo, las citadas autoridades y empleados públicos pueden acceder a un sistema electrónico para informar de las dificultades que tengan para cumplir con sus obligaciones en aplicación de las medidas referidas y formular consultas o informar sobre las posibles dudas de nulidad o anulabilidad que, de conformidad con lo previsto en las leyes, surjan en relación con determinados actos administrativos que se adopten en aplicación de las medidas derivadas de este Acuerdo. Esta posibilidad de informar sobre posibles dudas de nulidad o anulabilidad también queda a disposición de los terceros que pudieran estar afectados por la posible invalidez de tales actuaciones.

2. Contenidos del control intergubernamental en materia de estabilidad presupuestaria.

En cuanto a su contenido, lo más destacable de este control intergubernamental, que cumple cinco años en noviembre de 2020, reside en la articulación de un sistema de condicionalidad en el pago de los Servicios públicos fundamentales, según el cual gran parte de los recursos del Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas se desembolsaría directamente a favor de sus correspondientes acreedores y exclusivamente para pagar los gastos que correspondan a servicios públicos fundamentales (sanidad, educación, ayuda a la familia, inmigración, dependencia...) y siempre en conexión directa con el punto general de entrada de facturas electrónicas de la Administración General del Estado (FACe). El listado completo de servicios públicos fundamentales es el siguiente: Apoyo a la familia, atención a la inmigración, promoción de la autonomía personal, atención a las personas con discapacidades, inclusión social y lucha contra la pobreza, atención a la infancia y la adolescencia, atención primaria de salud, atención especializada de salud, salud pública, transferencias internas para servicios de salud, otros servicios de salud, educación general, educación universitaria, servicios complementarios a la educación, becas y ayudas al estudio, formación del personal docente y otros servicios públicos prioritarios (remuneraciones del personal y gastos corrientes de la Generalitat y sus entes dependientes, intereses y vencimientos financieros, transferencias a los entes locales, inversiones financiadas con fondos europeos), calificándose como programas presupuestarios prioritarios la Administración de la Hacienda de la Generalitat, Administración de Justicia y Ministerio Fiscal,



servicios de justicia juvenil y atención a las personas afectadas por el delito, servicios penitenciarios y medidas penales alternativas, Derecho civil, mediación y entidades jurídicas, formación del personal del ámbito de Justicia, seguridad ciudadana, tráfico y seguridad vial, prevención, extinción de incendios y salvamentos, formación del personal de seguridad, protección civil, empleabilidad, carreteras, infraestructuras ferroviarias, apoyo al transporte público de viajeros, puertos y transporte marítimo, aeropuertos y transporte aéreo, logística y otras actuaciones de apoyo al transporte de mercancías, infraestructuras del transporte de viajeros por carretera, infraestructura y gestión de tratamiento de residuos, participación de los entes locales en los ingresos del Estado y deuda pública.

11

Además, la Comunidad Autónoma debía informar diariamente desde el registro contable a FACe del estado de tramitación de cada factura recibida en dicho registro contable con independencia del Punto en el que se hubiesen presentado⁶. Y si la Comunidad Autónoma de Cataluña considerase necesario atender con cargo a estos recursos algún otro pago relacionado con servicios públicos distintos podría solicitar autorización al efecto al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, motivando las razones por las que no puede atender los mencionados servicios con el resto de sus recursos, y en función de la situación económica y presupuestaria de la Comunidad Autónoma, el Ministerio decidirá caso por caso. La autorización tendría efectos desde el momento recogido en la propia autorización y por el periodo de tiempo que se señale.

⁶En este sistema FACE, las facturas se imputan al Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas y deben obrar en la información disponible en el Punto general de entrada de facturas electrónicas FACe. La Comunidad Autónoma debe conectar su registro contable directamente con el punto general de entrada de facturas electrónicas de la Administración General del Estado (FACe) para remitir, simultáneamente a su apunte en su registro contable, información de todas sus facturas, presentadas en papel o en electrónico, con independencia del Punto en el que se hayan presentado, que consten anotadas en dicho registro. La Comunidad deberá igualmente informar diariamente desde el registro contable a FACe del estado de tramitación de cada factura recibida en dicho registro contable con independencia del Punto en el que se hayan presentado. La información a remitir seguirá las especificaciones definidas por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.



Otro de los documentos exigidos en este método de control intergubernamental es el certificado, que puede ser de dos tipos: el “certificado inicial” y el “certificado mensual”. Respecto al primero, en virtud del cual el/la Interventor/a general de la Comunidad Autónoma debe remitir al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas por medios electrónicos, con firma electrónica y, en su caso, siguiendo los modelos que el citado Ministerio facilite al respecto, un certificado relativo a toda la información económico-financiera, referida al último día del mes inmediato anterior, relativa a sus recursos comprometidos respecto del total de los presupuestados, ya sean créditos presupuestarios en el caso de las entidades con presupuesto limitativo, como compromisos asumidos con terceros en el resto de casos. En el caso de que alguna información no esté disponible en los sistemas de información de la Comunidad o de la entidad correspondiente, ya sea en los términos indicados o en conceptos análogos a los señalados, se impone el deber de acompañarse certificación acreditativa de dicha circunstancia con constancia por parte de la Intervención General de que la relación de actos sobre los que ha tenido conocimiento, en su calidad de centro responsable del control interno y financiero así como centro gestor de la contabilidad de la Comunidad Autónoma, no contravienen el ordenamiento jurídico vigente.

El citado certificado inicial está integrado por los siguientes contenidos: 1.º El estado de ejecución, a nivel de programa presupuestario, del presupuesto del Sector Público Administrativo, conteniendo los datos relativos a presupuesto definitivo, autorizaciones de gasto, compromisos o disposiciones, obligaciones reconocidas en presupuesto, gastos pendientes de pago registrados en cuentas no presupuestarias, y pagos efectuados relativos a obligaciones del presupuesto del ejercicio corriente; 2.º El estado de ejecución, a nivel de programa presupuestario y entidad, de aquellas entidades integradas en el presupuesto general de la Generalitat no incluidas en el sector público administrativo, conteniendo los datos relativos a presupuesto definitivo, autorizaciones, disposiciones de gasto, obligaciones reconocidas y gasto devengado diferenciando las registradas en cuentas presupuestarias de las no presupuestarias, así como pagos efectuados relativos a obligaciones del presupuesto de ejercicio corriente; y, en el caso de que alguna información de la señalada anteriormente no se encuentre disponible en los sistemas de información de la Comunidad o de la entidad correspondiente, ya sea en los



términos indicados o en conceptos análogos a los señalados, debía acompañarse certificación acreditativa de dicha circunstancia; y 3.º Respecto a las entidades dependientes no integradas en el presupuesto general se regula un estado de ejecución a nivel de cada entidad de su presupuesto definitivo, autorizaciones, disposiciones de gasto, obligaciones reconocidas y gasto devengado, diferenciando, en su caso, las registradas en cuentas presupuestarias, no presupuestarias, así como pagos efectuados relativos a obligaciones del presupuesto de ejercicio corriente.

En lo relativo al certificado mensual, se dispuso que antes del día quince de cada mes, referido a datos acumulados del ejercicio relativos al mes anterior, el interventor general de la Comunidad Autónoma de Cataluña debe remitir al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas por medios electrónicos, con firma electrónica y, en su caso, siguiendo los modelos que el citado Ministerio facilite al respecto, un certificado relativo al importe de los créditos autorizados y comprometidos, obligaciones reconocidas en presupuesto, gastos pendientes de pago registrados en cuentas no presupuestarias, otros gastos y total pagos efectuados. Para el conjunto de entidades dependientes de la Generalitat, la remisión se realiza a nivel de programa presupuestario, capítulo presupuestario y entidad afectada, según se encuentre la información disponible. Para aquellas entidades que no apliquen clasificación por programas y económica del presupuesto se diferenciarán los distintos importes señalados en el párrafo anterior atendiendo a la definición análoga del ámbito y delimitación de dichos programas y partidas. Este certificado incluye constancia por parte de la Intervención General de que la relación de actos sobre los que ha tenido conocimiento, en su calidad de centro responsable del control interno y financiero así como centro gestor de la contabilidad de la Comunidad Autónoma, no contravienen el ordenamiento jurídico vigente.

Sobre su verificación, se dispone que el desembolso de los recursos con cargo al Fondo de financiación a Comunidades Autónomas se ajusta a un calendario de tramos mensuales. El desembolso de cada tramo queda condicionado a que el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas verifique el cumplimiento de lo previsto en este acuerdo, informando periódicamente a la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos del grado de cumplimiento de las condiciones previstas en el Acuerdo de 2015. Respecto a las



autorizaciones de endeudamiento, en la medida en que se acredite mensualmente el cumplimiento del citado Acuerdo, el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas podrá proponer al Consejo de Ministros autorizaciones operación por operación, para el endeudamiento a largo plazo la Comunidad Autónoma de Cataluña y, cuando corresponda, podrá proponer que se autorice por tramos las operaciones de endeudamiento a corto plazo.

14

Por otra parte, se reguló un sistema de condicionalidad en el gasto. Concretamente, en aplicación del control reforzado previsto en el Programa del Fondo de Liquidez Autonómico, los recursos mensuales asignados a la Comunidad Autónoma de Cataluña en concepto de recursos del sistema de financiación sujetos a liquidación, se destinarían prioritariamente a los servicios públicos tasados por el Gobierno, y se imponía al interventor general de la Comunidad Autónoma la obligación de remitir al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas un certificado relativo a toda la información económico-financiera, referida al último día del mes inmediato anterior, relativa a sus recursos comprometidos respecto del total de los presupuestados, ya fueran créditos presupuestarios en el caso de las entidades con presupuesto limitativo, como compromisos asumidos con terceros en el resto de casos, con un alto grado de detalle. Finalmente, se reguló un mecanismo de autorizaciones de endeudamiento y de “verificación de cumplimiento y desembolso” ajustado a un calendario de tramos mensuales de forma que el desembolso de cada tramo quedaba condicionado a que el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas verificara el cumplimiento de este sistema de control e informara periódicamente a la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos del grado de cumplimiento de las condiciones previstas en este Acuerdo.

En segundo lugar, se aprobó el Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos de 21 de julio de 2017, con medidas adicionales para garantizar en la Comunidad Autónoma de Cataluña la prestación de los servicios públicos en defensa del interés general y el cumplimiento de la Constitución y las Leyes⁷, cuya justificación residía en la

⁷ Orden PRA/686/2017, de 21 de julio, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión delegada del Gobierno para Asuntos Económicos de 21 de julio de 2017, con el que se adoptan nuevas medidas adicionales para garantizar en la Comunidad Autónoma de Cataluña la



“sucesión de nuevos acontecimientos que ponen de manifiesto la necesidad de fortalecer el control de la información económico-financiera de la Comunidad Autónoma de Cataluña”, y de forma señalada a la decisión del Vicepresidente de la Generalitat de eximir a sus subordinados del cumplimiento del deber de certificación⁸.

15

Y, en tercer lugar, se aprobó el Acuerdo de 15 de septiembre de 2017 de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, también denominado “de condicionalidad reforzada”, con “medidas en defensa de interés general y en garantía de los servicios públicos fundamentales en la Comunidad Autónoma de Cataluña”⁹, que se adoptaban con el fundamento siguiente: “la estabilidad presupuestaria existe de modo diferenciado a la autonomía financiera prevista en el artículo 156, de manera que se puede afirmar que la autonomía financiera termina donde comienza el principio de estabilidad” que “opera como límite de la autonomía financiera, como también lo hace el principio de coordinación”. Como en los dos casos anteriores, este Acuerdo de 2017 invoca los arts. 8 y 9 de la LO 2/2012, se fundamenta en los principios responsabilidad y de lealtad institucional que exigen a todas las Administraciones Públicas valorar el impacto que sus actuaciones pudieran provocar en el resto de Administraciones Públicas, respetar el ejercicio legítimo de las competencias que cada Administración Pública tenga atribuidas y ponderar, en el ejercicio de sus competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a otras Administraciones Públicas. En esa ponderación, la “Exposición” de hechos del Acuerdo afirma:

“En las últimas semanas se ha producido una escalada de acontecimientos que ponen en riesgo el principio de coordinación de

prestación de los servicios públicos en defensa del interés general y el cumplimiento de la Constitución y las leyes. *BOE* núm. 174, de 22 de julio de 2017.

⁸ Según el Hecho probado núm. 18. 4 de la STS 459/2019, de 14 de octubre, en septiembre de 2017, “la Interventora General de la Generalidad dejó de remitir información al Ministerio de Hacienda comunicando que el Vicepresidente y Consejero de Economía y Hacienda. STS 459/2019, de 14 de octubre, cit., Hecho probado 18.2

⁹ Orden HFP/878/2017, de 15 de septiembre. *BOE* núm. 224, de 16 de septiembre de 2017.



las Haciendas Públicas, el de estabilidad presupuestaria y el de sostenibilidad financiera, perjudicando gravemente el interés general y poniendo en peligro el funcionamiento del sistema de financiación autonómico en Cataluña” (...) “la actuación de determinadas autoridades, no solo no ha ido encaminada a paliar los efectos de anteriores decisiones, sino que se han agravado las mismas”¹⁰.

16

Las principales medidas de este tercer Acuerdo de septiembre de 2017 son de carácter preventivo y se dirigen a garantizar la estabilidad presupuestaria, la sostenibilidad financiera y los servicios públicos esenciales: la no disponibilidad de gastos, la remisión semanal de las certificaciones firmadas por los Consejeros del Gobierno de Cataluña y la Interventora General, el destino de los pagos a los sueldos y salarios de los empleados públicos, la sanidad, la educación y los servicios sociales, como servicios públicos fundamentales y un mecanismo para la ordenación de pagos “que garantice que todos los recursos económicos que el Estado transfiere a la Comunidad Autónoma sean utilizados de acuerdo con lo previsto en la Constitución”.

¹⁰ Se pone especial énfasis en el siguiente hecho: “la Interventora General de la Comunidad Autónoma remitió una comunicación al Ministerio de Hacienda y Función Pública (en adelante MINHAFP), sobre el “manifiesto incumplimiento del Acuerdo de la CDGAE de 21 de julio de 2017, por la cual se informa de que el Vicepresidente del Gobierno y Consejero del Departamento de Economía y Hacienda deja de asumir la obligación de remisión de información que corresponde a los interventores y les dispensa y exime como superior jerárquico del cumplimiento de las obligaciones de remisión de información definidas por la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos”. Aunque el Vicepresidente autonómico, en una carta de 13 de septiembre de 2017 remitida al MIINHAFP, justificaba el incumplimiento del Acuerdo de la CDGAE de 21 de julio de 2017 por “considerarlo incompatible con la normativa que regula el referéndum de 1 de octubre de 2017”, en palabras del citado Acuerdo de 2017 se trata de “actuaciones suponen, sin duda, un agravamiento sin precedentes en el alcance de la actuación de las citadas autoridades, que hacen omisión en el cumplimiento de las obligaciones que las Leyes y la Constitución les atribuyen y de su deber de procurar el funcionamiento regular de las instituciones públicas”, además de perjudicar “de forma grave la confianza sobre la situación financiera de Cataluña, y son elementos que podrían afectar negativamente a la imagen de estabilidad de la situación económica del conjunto de España, e incidir sobre los principales indicadores económicos que miden dichas circunstancias, como son la prima de riesgo, la calificación crediticia y el acceso a los mercados financieros”. Orden HFP/878/2017, de 15 de septiembre, cit., Exposición, párr. 18.



En lo relativo a las vulneraciones del bloque de la constitucionalidad financiera, según este tercer Acuerdo, además de “de las condiciones que rigen el funcionamiento de los mecanismos de financiación a los que está adherida y el incumplimiento de su plan de ajuste”, suponen un “incumplimiento” de los principios recogidos en la LO 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad y Sostenibilidad Financiera y en la LO 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, “en particular del principio de estabilidad presupuestaria que concierne a todos los poderes públicos a la hora de adoptar sus decisiones económico-presupuestarias”, con la calificación de incumplimiento de normas constitucionales previstas en los Tratados europeos y en el artículo 135 CE, como “mandato constitucional que, como tal, vincula a todos los poderes públicos y que, por tanto, en su sentido principal queda fuera de la disponibilidad de la competencia del Estado y de las CCAA (STC 189/2011)”. En consecuencia, se trata de un ataque a la constitucionalidad entendida en sentido amplio: de la Constitución de 1978 y de la constitucionalidad europea fundamentada en los tratados. Y califica las decisiones de la Comunidad como “una clara amenaza para el correcto funcionamiento de la Hacienda Pública del conjunto del país, situación ante la que el Estado, en virtud del principio de responsabilidad, y como garante último de la prestación de los servicios públicos fundamentales y del principio de estabilidad, debe tomar las decisiones oportunas”¹¹.

Por último, en el plano de la constitucionalidad y de la legalidad en el ámbito específico de las relaciones intergubernamentales en materia de estabilidad presupuestaria, desde el punto de vista del funcionamiento de la Hacienda Pública, el Acuerdo declaró que los citados incumplimientos, “además de suponer un ataque frontal al ordenamiento jurídico vigente”, (...) rompen la necesaria coordinación entre las Comunidades Autónomas y la Hacienda del Estado, y amenazan la sostenibilidad financiera y, en definitiva, la estabilidad

¹¹La Comunidad Autónoma de Cataluña cumplió en el año 2018 por primera vez con los tres objetivos de estabilidad presupuestaria: déficit (0,44%), deuda (34%) y regla del gasto (1,6%), liberándose de obligaciones de información y burocráticas con el Estado como la elaboración de un plan económico y financiero anual o el levantamiento de la prohibición de financiarse en los mercados de deuda.



presupuestaria, al generar dudas sobre la voluntad del Gobierno de la Comunidad de atender los pagos de la deuda pública, siendo la Hacienda del Estado el principal acreedor, con diferencia, de la Comunidad Autónoma de Cataluña”. En síntesis, la incidencia del Derecho de la Unión Europea sobre estabilidad presupuestaria en el funcionamiento y financiación de las Administraciones públicas permite reconfigurar esencialmente el entendimiento de la organización territorial del poder en España en el ámbito financiero, ubicando los aspectos financieros (económicos y presupuestarios, principalmente) de las relaciones intergubernamentales en el relevante ámbito de la defensa de la Constitución y, en particular, de la constitucionalidad y la legalidad de la organización territorial del Estado.

III. CONTROLES JURISDICCIONALES Y PARLAMENTARIOS.

Una vez demostrada la insuficiencia de las técnicas intergubernamentales de control, y sin perjuicio de las medidas y controles que se aplicaron a Cataluña a través de tres acuerdos de 2015 y 2017, se ejercitan subsidiariamente las técnicas de control jurisdiccional y parlamentario. A tal fin, la LO 2/2012 invoca expresamente tres relevantes técnicas de defensa de la constitucionalidad financiera en el ámbito de la estabilidad presupuestaria: el recurso de inconstitucionalidad, el art. 155 art. y la impugnación del art. 161.2 CE.

En el caso del recurso de inconstitucionalidad, la Disposición adicional 3ª de la citada LO 2/2012, sobre el control de constitucionalidad, dispone en su párrafo 1 que, en los términos previstos en la LOTC, podrán impugnarse ante el Tribunal Constitucional tanto las leyes, disposiciones normativas o actos con fuerza de ley de las Comunidades Autónomas como las disposiciones normativas sin fuerza de ley y resoluciones emanadas de cualquier órgano de las Comunidades Autónomas que vulneren los principios establecidos en el art. 135 CE y en la propia LO 2/2012.

En segundo lugar, en cuanto a la también denominada impugnación del Título V de la LOTC, según el párrafo 2 de la citada disposición adicional, en el caso de que, en aplicación de lo dispuesto en el art- 161.2 de la CE, la impugnación de una Ley de Presupuestos (General del Estado o de la Comunidad Autónoma) produzca la suspensión de su vigencia, se considerarán



automáticamente prorrogados los Presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los Presupuestos del ejercicio siguiente al impugnado, hasta la aprobación de una ley que derogue, modifique o sustituya las disposiciones impugnadas o, en su caso, hasta el levantamiento de la suspensión de la ley impugnada. Por tanto, los actos sin fuerza de ley de las Comunidades Autónomas que vulneran el art. 135 CE podrán ser impugnados con posible suspensión de cinco meses, esto es, casi la mitad del ejercicio presupuestario, llevando aparejada la prórroga automática de los presupuestos del año anterior. Además, sus efectos prácticos serán muy limitados cuando el fallo sea desestimatorio teniendo en cuenta que el pronunciamiento del Tribunal Constitucional se producirá, como es previsible, cuando el ejercicio presupuestario ya ha expirado.

Y, en tercer lugar, en relación con el art. 155 CE, el art. 26.1 de la LO 2/2012, sobre medidas de cumplimiento forzoso, dispone que, en el supuesto de que una Comunidad Autónoma no adoptase el acuerdo de no disponibilidad de créditos previsto en el art. 25.1.a) no constituyese el depósito obligatorio establecido en el art. 25.1.b) o no implementase las medidas propuestas por la comisión de expertos prevista en el art. 25.2, el Gobierno, de conformidad con lo dispuesto en el art. 155 CE, requerirá al Presidente de la Comunidad Autónoma para que lleve a cabo, en el plazo que se indique al efecto, la adopción de un acuerdo de no disponibilidad, la constitución del depósito obligatorio establecido en el art. 25.1.b) o la ejecución de las medidas propuestas por la comisión de expertos. Y, en caso de no atenderse el requerimiento, el Gobierno, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, adoptará las medidas necesarias para obligar a la Comunidad Autónoma a su ejecución forzosa, pudiendo a tal efecto dar instrucciones a todas las autoridades de la Comunidad Autónoma.

En sede jurisdiccional, el régimen de intervención financiera y contable descrito en el apartado anterior fue objeto de consideración por la STS 3421/2018 de la Sala de lo Contencioso, 17 de octubre, cuyos fundamentos jurídicos se pronuncian favorablemente en relación con la constitucionalidad y legalidad de las medidas, con la siguiente referencia al art. 155 C: “Sin que ello exija seguir otro procedimiento que el recorrido para la adopción del Acuerdo. (...) El Acuerdo se enmarca en el cumplimiento de las obligaciones de estabilidad presupuestaria y parte del artículo 22.3 del Real Decreto-ley



17/2014, atendido su significado constitucional respecto de la autonomía financiera”¹². Según el Tribunal Supremo: “Sin el paraguas del artículo 155 de la Constitución se pueden adoptar medidas de intervención económica como las aprobadas por el Acuerdo impugnado” y a tal efecto califica de “excesivo pretender en todo caso la necesidad de acudir al procedimiento del artículo 155”, concluyendo que el “control y garantía de gestión para aplicar los fondos obtenidos a sus fines presupuestarios en una Comunidad que ha incumplido el plan de ajuste, no tiene por qué seguir el cauce del artículo 26 para el caso de incumplimiento de lo previsto en su primer apartado y del artículo 155 de la Constitución”¹³.



No obstante, como se deduce del Hecho probado núm. 27. 1 de la citada STS 459/2019, de 14 de octubre, a la larga estas medidas no impidieron la realización de los “gastos del referéndum relacionados con la publicidad institucional, organización de la administración electoral, confección del registro de catalanes en el exterior, material electoral, pago de observadores internacionales y aplicaciones informáticas”, que “son expresivos de la consciente y voluntaria desviación de destino de los fondos públicos” y una fundamentación prolijamente detallada de los tipos penales cometidos (FF.JJ. 37 a 64 de la STS 459/2019, de 14 de octubre)¹⁴.

Finalmente, sin invocación del art. 135 CE, ni de la LO 2/2012, como tampoco del principio de estabilidad presupuestaria, el Consejo de Ministros aprobó el Acuerdo de 21 de octubre de 2011, cuyo apartado D. *Objetivo y necesidad de las medidas del artículo 155*, afirma genéricamente:

“Desde el punto de vista de la financiación pública, las tensiones presupuestarias serían evidentes. Por el lado de los ingresos, la capacidad recaudatoria sería muy limitada, en lo funcional y en lo efectivo, por la erosión de las bases imponibles en un contexto de contracción económica, el previsible desplazamiento de personas y

¹² STS 3421/2018, de 17 de octubre, cit., F.J. 3º. 2.

¹³ STS 3421/2018, de 17 de octubre, cit., F.J. 5º. 2.

¹⁴ STS 459/2019, de 14 de octubre, cit. Hecho probado 27.1, y FF.JJ. 37 a 64.



domicilios sociales, y la falta de transferencias de España y de la Unión Europea. Sin embargo los gastos se verían incrementados, al tener que asumir los hasta ahora sufragados por el Estado español, lo que obligaría a emitir deuda pública en los mercados, hecho que sería cada vez más gravoso en un contexto de recesión en el que, además del sector público, el sector financiero estaría simultáneamente demandando financiación. Por todo ello, la pretendida independencia de Cataluña implicaría aislar una economía que hoy está plenamente integrada en España, en la UE y en el mundo. Supondría su aislamiento de los flujos financieros, de capitales y comerciales. Esto llevaría a un empobrecimiento de la economía de Cataluña de entre el 25 % y el 30 %, resultando una coyuntura económica insostenible. Esta situación no es en absoluto deseada respecto a un territorio y una sociedad que forman parte de España y que el Estado tiene el deber de proteger¹⁵.

Tampoco la STC 89/2019, de 2 de julio, sobre el Acuerdo del Senado de 27 de octubre de 2017, invocó en sus fundamentos jurídicos¹⁶ el principio de estabilidad, el art. 155 o la LO 2/2012.

IV. CONCLUSIONES.

Tres conclusiones cabe deducir de los contenidos previamente expuestos. En primer lugar, sobre la relevancia práctica del principio de estabilidad presupuestaria en la cuestión territorial española. Al conectar los niveles de gobierno de la Unión Europea, central del Estado y de los entes territoriales, las relaciones intergubernamentales en la materia de gasto público y contabilidad pública se han demostrado como un ámbito configurador, a través de técnicas de coordinación y de cooperación, de la forma territorial del Estado. Este

¹⁵Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de octubre de 2017 en relación con las medidas a que se refiere el artículo 155 de la Constitución. http://www.senado.es/legis12/publicaciones/pdf/senado/bocg/BOCG_D_12_162_1350.PDF. Y Acuerdo de 27 de octubre de 2017 del Pleno del Senado. http://www.senado.es/legis12/publicaciones/pdf/senado/bocg/BOCG_D_12_166_1382.PDF

¹⁶STC 89/2019, de 2 de julio. *BOE* núm. 192, de 12 de agosto de 2019.



carácter definitorio deriva, como se ha señalado, de la constitucionalización en el art. 135 CE de la estabilidad presupuestaria como principio del Derecho de la Unión Europea que resulta exigible al funcionamiento y a la financiación de todas las Administraciones públicas.

22

En segundo lugar, al ubicar el entendimiento de la organización territorial del poder en España y de sus relaciones intergubernamentales en la relevante sede de la defensa ordinaria de la Constitución, la vinculación “relaciones intergubernamentales-estabilidad presupuestaria” se convierte en un binomio de gran trascendencia constitucional y, al mismo tiempo, en un contenido sustantivo de la Constitución y del bloque de la constitucionalidad: tanto de la Constitucional formal como del Derecho Constitucional común europeo en el que se fundamenta.

Por último, la configuración multinivel (Unión Europea, Estado, Entes territoriales) de la forma de gobierno (*La forma de gobierno multinivel* (2018: 11-20) contribuye decisivamente, como consecuencia de las conclusiones anteriores, a conocer mejor la estatalidad abierta y la forma de ejercer el poder público en España, facilitando el cumplimiento de la función de integración constitucional, al menos formalmente. En este sentido, si a través de las técnicas financieras, contables y de gasto público, esta funcionalidad integradora es evidente en el caso de la integración territorial, al impedir la financiación de actuaciones desintegradoras (procesos secesionistas anticonstitucionales), también puede presentar una potencialidad integradora a través de posible condicionalidad del gasto público a las políticas sectoriales en virtud de la aplicación de los principios y técnicas de la estabilidad presupuestaria.

V. BIBLIOGRAFÍA.

Azpitarte Sánchez, M. (2018), “La defensa de la Constitución frente al secesionismo. Crónica política y legislativa del año 2017”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 112, 147-175.

Fernández Alles, J.J. *La forma de gobierno multinivel*. Thomson-Aranzadi. Navarra. 2018.



Jimena Quesada, L. (2012), “La reforma del artículo 135 de la Carta Magna española”, *Teoría y Realidad Constitucional*, 30, 335-356.

Moreno González, G. (2019), “Más allá de la Regla de Oro: las otras restricciones constitucionales al poder fiscal y presupuestario”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 39, 115, 205-227.

Ridaura Martínez, M. J. (2012), “La reforma del artículo 135 de la Constitución Española: ¿Pueden los mercados quebrar el consenso constitucional?”, *Teoría y Realidad Constitucional*, 29, 237-260.

Rodríguez Bereijo, A. (2019), “Hacienda general y estructura territorial del Estado: la cuestión catalana”, *Civitas. Revista Española de Derecho Financiero*, 184, 15-24.