

# EN BUSCA DEL ESTADO COMPETITIVO

Crónica política y legislativa del año 2013

MIGUEL AZPITARTE SÁNCHEZ

I. LA ESTRUCTURA DE LA ACCIÓN POLÍTICA: EL SEMESTRE EUROPEO.—II. LA ACCIÓN DEL «GOBIERNO REFORMISTA»: 1. *El reto permanente de la disciplina presupuestaria*: a) La sostenibilidad del sistema de pensiones. b) La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. 2. *Dimensión constitucional de la creación de un «entorno competitivo»*: a) Desregulación y reconocimiento mutuo como nuevos instrumentos en la construcción de la unidad de mercado. b) La cultura y la práctica emprendedora. 3. *La reforma de la Administración: eficacia y transparencia*: a) El Informe de la Comisión para la reforma de las Administraciones públicas. b) La reforma de la Administración local. c) El nuevo modo de funcionamiento del Consejo General del Poder Judicial. d) Un solo órgano independiente para la gestión y control de los mercados. e) La transparencia. 4. *El sistema educativo: la calidad a través de la competitividad*.—III. TURBULENCIAS PARA EL ESTADO COMPETITIVO: 1. *Las sospechas de corrupción estructural*. 2. *¿Riesgos de desmembración del Estado?* 3. *Dificultades para asegurar la competencia en los mercados*.

El riesgo de la quiebra del Estado se ha disipado a lo largo del año 2013. España vuelve a financiarse con cierta normalidad, circunstancia que se ha aprovechado para reforzar la liquidez, hasta el punto de que nuestra deuda pública raya el cien por cien del PIB. Además, el Consejo ha ampliado el plazo para cumplir con la reducción del déficit, que se prolonga hasta el 2016 [ya en mayo, con la Recomendación de la Comisión al Consejo, COM(2013) 383 final]. Sin embargo, siguiendo la línea de los países que han recibido algún tipo de ayuda de la Unión Europea, los salarios se deprecian, los patrimonios se devalúan y el desempleo permanece en una cifra demoledora. El claro empobrecimiento de los españoles continúa siendo el resultado de la crisis que comenzó en 2008.

Se ha señalado ya en crónicas anteriores que las medidas diseñadas para abordar la recesión suponen un experimento social, en cuanto que cargan el sa-

neamiento de la economía esencialmente sobre el factor productivo trabajo. Se trata de un proyecto ideológico auspiciado por la Unión, que ha encontrado en la disciplina presupuestaria y el abaratamiento del coste de la fuerza laboral los instrumentos a través de los cuales redefinir la estructura política y económica. Sin embargo, en este año las instituciones europeas han empezado a asumir que tales soluciones son insuficientes. Además, padecen el contraste de alternativas menos gravosas socialmente, como la de los Estados Unidos, donde el gasto público y el uso flexible de los instrumentos de la Reserva Federal han sostenido el empleo; o, sobre todo, las de Gran Bretaña o Polonia, miembros de la Unión Europea, aunque no de la unión monetaria, circunstancia a la que sacan buen rendimiento.

Es obvio, por tanto, que los escasos resultados del proyecto ideológico desarrollado en los últimos seis años minan los cimientos de la legitimidad de la Unión, especialmente de la monetaria, que parece concebida tan sólo para el beneficio de unos cuantos. Crisis de legitimidad que se multiplica en las manos de los Estados, a quienes toca ejecutar los elementos más duros de ese plan. Bajo esta situación, se entiende que la Unión trate de modular su programa político y marque ahora el acento en las reformas estructurales necesarias para ganar competitividad dentro de una economía globalizada: la disciplina presupuestaria y el abaratamiento del trabajo no bastan para que el resto de los mercados reaccionen con flexibilidad a las nuevas circunstancias causando un correlativo descenso de precios en los demás factores productivos. Es la hora, por tanto, de fraguar las estructuras del Estado competitivo.

La crónica de este año, en su epígrafe I señala el marco político definido por el semestre europeo. En el epígrafe II se dedica a distinguir cuáles son los primeros pasos en este camino. Se da cuenta de los esfuerzos adicionales en la reducción del gasto público, el intento de intensificar la unidad de mercado, la creación de un clima favorable a la actividad empresarial, la reforma de las administraciones y las modificaciones en el sistema educativo. En el epígrafe III se señalan, sin embargo, algunos problemas que oscurecen las reformas, a saber, la sospecha de corrupción estructural, la propuesta independentista y la falta de competencia en mercados especialmente relevantes.

## I. LA ESTRUCTURA DE LA ACCIÓN POLÍTICA: EL SEMESTRE EUROPEO

La acción gubernamental, al menos en una dimensión económica amplia, se ha desplegado en las vías marcadas por el semestre europeo. El punto de partida es el Estudio prospectivo anual sobre el crecimiento de 2013 [COM(2012) 750

final, 28.11.13], cuyo presupuesto ideológico se mueve sobre dos ejes. De un lado, subraya las consecuencias sociales de la crisis, que cifra en el desempleo y el recrudecimiento de la miseria y la pobreza. De otro, reincide sobre la deuda pública y privada como causas que impiden el crecimiento económico. Y, ante estos problemas, la Comisión considera que las medidas fiscales y monetarias han agotado sus posibilidades y se requieren reformas estructurales destinadas a mejorar la competitividad. Esas reformas se organizan en cinco objetivos políticos.

El primero es la consolidación fiscal, destinado básicamente a lograr que los Estados se financien cómodamente en los mercados de deuda. Para ello recomienda recortar el gasto público de manera eficiente, de suerte que la inversión se dirija principalmente a la educación, investigación, innovación, energía y políticas activas de empleo. En esta línea se propone ganar calidad en el gasto destinado a los sistemas sociales, el régimen de pensiones y la sanidad (págs. 5 y 6). En paralelo, se indica la necesidad de mantener una presión tributaria alta, ampliando la base imponible antes que creando nuevos impuestos, aunque también recomienda moderar el peso desproporcionado sobre las rentas del trabajo.

El segundo objetivo consiste en recuperar los canales de crédito. Aquí resulta especialmente llamativo que el principio propugnado por la Comisión sea «reducir la tradicional dependencia de las empresas respecto a la financiación bancaria» (pág. 7), para lo que sugiere fuentes alternativas de préstamo, como los fondos de capital-riesgo, una financiación más barata para las pymes e incluso una banca pública.

El crecimiento y la competitividad, tercer objetivo, han de lograrse, según la Comisión, incrementando el apoyo a la innovación, acercando el modelo educativo a las necesidades del mercado de trabajo, eliminando obstáculos a la actividad empresarial, aprovechando el potencial de la economía ecológica (eficiencia energética, gestión de residuos, agua) y mejorando el funcionamiento del mercado interior con la reducción de las dobles regulaciones e incrementando la competencia en el comercio minorista (pág. 9). Asimismo, el crecimiento pasaría por avanzar en las infraestructuras de la comunicación de datos, un mercado eléctrico más eficiente y abrir a la competencia el transporte ferroviario.

El cuarto objetivo engloba, por una parte, la lucha contra el desempleo, para lo que se propone modernizar el mercado laboral, que, en concreto, significa reducir la carga fiscal sobre la contratación laboral, flexibilizar la organización del trabajo, reducir la segmentación del mercado laboral, regularizar el trabajo fuera de la legalidad y hacer más selectivas las prestaciones por desempleo. Igualmente, se señala la oportunidad de «desindexar» el rendimiento del trabajo

respecto a la inflación. Y mejorar la inserción laboral dotando de mayor calidad a los servicios de colocación, reduciendo el abandono escolar, imponiendo la oferta de empleo a los menores de 25 años y fomentando el aprendizaje permanente (pág. 12). Por otra parte, las medidas de inclusión social y lucha contra la pobreza pasan por servicios asequibles y de alta calidad (sanidad, vivienda, energía) y mantener una red esencial de protección, mientras que el resto de actuaciones relacionadas con la crisis deben ir encaminadas a facilitar el acceso al mercado de trabajo.

El quinto y último objetivo consistiría en modernizar la administración pública. Poco se concreta en este ámbito, donde sin demasiado vuelo se señalan lugares comunes como la mejor gestión financiera o la digitalización de la administración. Sí ha de destacarse, sin embargo, la referencia expresa que se hace a la mejora de la calidad y la independencia de los sistemas judiciales (pág. 14).

La respuesta al impulso dado por el Estudio prospectivo anual sobre el crecimiento ha sido el Programa Nacional de Reformas del Reino de España. La importancia de este documento reside, sin duda, en su contenido, que en los epígrafes siguientes será analizado en detalle atendiendo a los frutos generados a lo largo de este año. Pero también cobra un gran valor en la estructura y forma que da a la acción política, puesto que el citado documento, en especial sus Anexo IIA (Medidas para lograr los objetivos nacionales de la Estrategia 2020) y Anexo III (Reformas claves para los próximos meses) componen un detallado y argumentado plan de acción que ensombrece tanto al programa electoral como al programa de investidura.

Finalmente, el semestre europeo concluye con las recomendaciones del Consejo Europeo (Council Recommendation on Spain's 2013 national reform programme and delivering a Council opinion on Spain's stability programme for 2012-2016, de 19 de junio de 2013, 10656/1/13/REV 1). Pese a que se mueven en términos generales, es posible encontrar algunos mandatos precisos. Así, en lo referido a las medidas de estabilidad financiera, expresamente se sugiere la aplicación estricta y transparente de la Ley orgánica de estabilidad presupuestaria, una autoridad fiscal independiente, reducir el gasto farmacéutico hospitalario, medidas normativas que rompan el vínculo entre inflación y gasto, y atrasar la edad de jubilación. En materia tributaria se indica la necesidad de realizar una reforma completa, que limite la imposición directa y se concentre en eliminar los tipos reducidos del IVA y en establecer tributos medioambientales; a la vez se reincide en la necesidad de regularizar la economía sumergida. En lo relativo al mercado laboral, las indicaciones apenas abandonan la generalidad para recomendar la mejora de los servicios de empleo y los sistemas de educación y formación continua. Y ésta también es la línea seguida al tratar la lucha contra

la pobreza, en la que no se halla ninguna recomendación expresa. La concreción vuelve en las propuestas para mejorar el llamado entorno empresarial, para lo que se recomienda una ley de unidad de mercado, que el nuevo organismo de vigilancia de mercados tenga una independencia efectiva, una ley que elimine las barreras a la acción empresarial y una ley que promueva esta actividad, medidas que al menos deben reducir los requisitos administrativos para realizar negocios y establecer un régimen de insolvencia que facilite las segundas oportunidades. Hay, por último, una referencia expresa a las infraestructuras, en las que se pide corregir el déficit de tarifa eléctrica, fomentar la conexión con otros Estados en el ámbito del gas y la electricidad, fomentar la competitividad en el transporte ferroviario, crear una agencia independiente que informe y valore las futuras infraestructuras, y reducir las consecuencias presupuestarias de las infraestructuras de transporte sin rentabilidad.

## II. LA ACCIÓN DEL «GOBIERNO REFORMISTA»

### 1. *El reto permanente de la disciplina presupuestaria*

A estas alturas es un lugar común subrayar cómo la reforma constitucional del artículo 135 abrió un nuevo escenario en nuestra política constitucional, cuyas consecuencias parecen inagotables y podrían conducir finalmente a marcar una cesura en la historia del sistema definido en 1978. Mucho se ha escrito sobre el significado que tuvo en nuestra dinámica democrática el modo elegido para aprobar la reforma. La Ley Orgánica 2/2012 y también los distintos Fondos de Liquidez Autonómica, muestran la huella sobre la organización territorial, aunque, sin duda, el futuro modelo de financiación autonómica será el hito definitivo en este campo (y todavía este año ha tenido algunas novedades, por ejemplo, la inclusión de la deuda comercial en los parámetros del déficit, véase Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público). Y, finalmente, el recorte de empleo y salarios en el sector público, su reforma, el incremento de la presión tributaria y la reducción generalizada del gasto público es otro aspecto que ha encontrado en la reforma su habilitación jurídica y su fundamento político-constitucional. Puede pensarse que este último campo, el del gasto público, compone medidas coyunturales, que irán deshaciéndose con el tiempo. Sin embargo, el largo eco de la reforma constitucional va dejando consigo algunas modificaciones que han llegado para quedarse.

a) La sostenibilidad del sistema de pensiones

Un ejemplo meridiano es la Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social. Esta norma intenta abordar con vocación de permanencia la desproporción existente entre los ingresos y los gastos, y cumplir al mismo tiempo con el mandato constitucional de «actualización periódica» de las pensiones (art. 50). La respuesta tiene un punto de partida claro al abandonar el criterio vigente desde el año noventa y siete, que consistía en vincular la actualización a la subida del IPC, aunque es cierto que esa revalorización en más de una ocasión fue congelada. Desde este presupuesto, la novedad legislativa quiere abordar las dificultades que conlleva el aumento de la esperanza de vida y la próxima incorporación al sistema del llamado *baby boom*. La solución, según la ley, pasa por el uso de dos factores, el de sostenibilidad (art. 1) y el de revalorización (art. 7).

El primero, denominado de forma más expresiva como factor de equidad intergeneracional por el Comité de Expertos sobre el factor de sostenibilidad del sistema público de pensiones (Informe de 7 de junio de 2013), supone la articulación de una fórmula que ponderará a la baja la pensión en relación con el incremento de la esperanza de vida, de suerte que en la medida que ésta crece con el tiempo, el pensionista del 2015, a base de cotización idéntica, tendrá una pensión anual ligeramente menor que la del pensionista del 2014, si bien la pensión será igual en términos globales bajo la hipótesis de que el pensionista de 2015 vivirá más; en definitiva, la fórmula matemática prorroga la pensión sobre la esperanza de vida. El Comité de expertos nos advierte de que ese decrecimiento de la pensión vinculado al aumento de la esperanza de vida no conlleva necesariamente una depreciación. Ante lo singular de tal afirmación, conviene una cita literal: «La aplicación del Factor de Equidad Intergeneracional no implica que la pensión inicial en términos reales (y, por supuesto, en términos nominales) tenga que ir disminuyendo a medida que va aumentando el número de años. Como consecuencia del crecimiento económico o de un aumento del número de años cotizados, la base reguladora sobre la que se calcula la pensión inicial podría conseguir incrementos superiores de lo que la hace disminuir el Factor de Equidad Intergeneracional» (pág. 12). Aunque, en honor de la verdad, el mismo Comité continúa con el siguiente consejo: «Por ello, teniendo en cuenta los incentivos ya existentes, sugerimos evaluar la conveniencia de introducir incentivos adicionales a la prolongación de la vida laboral (envejecimiento activo) para que los trabajadores que así lo deseen puedan acceder a pensiones medias

mayores, al cotizar durante más tiempo y beneficiarse del sistema de pensiones durante un número menor de años. De esta forma también conseguirá aumentar la pensión a la que tiene derecho para compensar el efecto que tiene sobre su pensión el aumento de la esperanza de vida» (pág. 13).

En segundo lugar, el factor de revalorización, una vez que ha roto con el IPC como criterio absoluto, pretende adecuar la actualización al equilibrio entre gastos e ingresos del propio sistema de pensiones. Y, en todo caso, establece unos valores límite por abajo y por arriba, de manera que las pensiones al menos se revalorizarán un 0,25 por 100 y nunca superarán el IPC del año anterior.

#### b) La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal

Otra medida estructural destinada a facilitar el equilibrio presupuestario es la creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, mediante la Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre. Esta Autoridad se incardina sin mayor dificultad en el paradigma contemporáneo que encuentra en la experiencia técnica un elemento de moderación de la decisión política. Efectivamente, por mucho que se juridifique la cuantificación del equilibrio presupuestario y el déficit público, su logro y la reacción a su vulneración mantienen una dimensión eminentemente política. El riesgo de que las relaciones interorgánicas o interterritoriales devalúen el vigor normativo del principio presupuestario, hace recomendable insertar en los procesos de decisión una institución, la citada Autoridad, llamada a informar de manera previa y bajo un perfil técnico.

Por ello, se entiende que la Ley dote a la Autoridad de independencia funcional (art. 7) y el titular de su Presidencia, sobre el que gira la institución, haya de ser nombrado por su «[...] reconocido prestigio y experiencia mínima de diez años de ejercicio profesional en materias de análisis presupuestario, económico y financiero del sector público, valorándose especialmente su independencia y objetividad de criterio» (art. 24). El nombramiento corresponde al Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, con una curiosa potestad de aceptación de las Cortes Generales, puesto que supone una inversión de nuestro bicameralismo desequilibrado, en la medida que corresponde en primer lugar a una Comisión del Congreso aceptar la propuesta por mayoría absoluta y si no lo consigue en quince días, entonces la aceptación la puede conceder una comisión del Senado, ahora por mayoría simple.

Los fines de la Autoridad son garantizar el «cumplimiento efectivo» del principio de equilibrio presupuestario (art. 1) para lo que se le manda emitir informes previos en la elaboración de los presupuestos de las Administraciones

públicas (art. 14 y 15 —entendidas éstas en el amplio sentido de la Ley Orgánica 2/2012), de los programas de estabilidad (art. 16), de la ejecución presupuestaria y de la evolución de la deuda (art. 17) y de una serie de actos previstos para la garantía del equilibrio presupuestario en la Ley Orgánica 2/2012: los objetivos de gasto para las Comunidades Autónomas (art. 18), planes económico-financieros y planes de reequilibrio de la Administración central y de las Comunidades Autónomas (art. 19), líneas fundamentales de los presupuestos (art. 20), mecanismos de corrección (art. 21), y las situaciones en las que se puede incurrir en déficit estructural (art. 22). Junto al deber de informar, la Autoridad también tiene el de emitir estudios solicitados por el Gobierno de la Nación, el Consejo de Política Fiscal y Financiera, la Comisión Nacional de la Administración Local, la Comisión Financiera de la Seguridad Social, o las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales en su ámbito competencial. Y asimismo ostenta la potestad de emitir opiniones (art. 5). La diferencia entre uno y otro tipo de actividad, además de en su origen —la ley para los informes, la solicitud de un tercero para los estudios y la voluntad unilateral para las opiniones—, recae en las consecuencias jurídicas, pues, sólo para los informes, el destinatario del mismo estará obligado a motivar la razón que le lleva a separarse de él (art. 5.1). En todos los supuestos de actividad, cobra un interés singular el deber de cooperación informativa, como bien se ordena en el artículo 4, hasta el punto que su incumplimiento grave y reiterado conlleva las correcciones automáticas del artículo 20 de la Ley Orgánica 2/2012, a saber, la autorización de las operaciones de deuda de la Comunidad o ente local incumplidor, y el visto bueno por parte del Ministerio de Hacienda a las subvenciones que reciba o los convenios que suscriba la Administración central con las Comunidades Autónomas incumplidoras.

Cabe, finalmente, una breve reflexión en torno a la naturaleza orgánica y el régimen competencial de la Ley. Entiende el legislador que «[s]u carácter orgánico se justifica en el desarrollo del principio de estabilidad presupuestaria consagrado en el artículo 135 de la Constitución Española. En este sentido, el constituyente permite la posibilidad de regular mediante ley orgánica aquellos aspectos que afecten al cumplimiento por las Administraciones Públicas de los principios contenidos en dicho artículo, siendo, por tanto, la presente Ley Orgánica complementaria a la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera» (Exposición de Motivos, *sic* —no fue el constituyente, sino el poder de reforma quien introdujo la citada posibilidad, que, por cierto, tampoco es una posibilidad, sino un mandato—). En mi opinión, convendría reflexionar sobre la amplitud de la naturaleza de ley orgánica al «desarrollo» de los principios contenidos en el artículo 135 de la Cons-

titución. Y, del mismo modo, cabe preguntarse si el artículo 135 puede operar como título competencial (véase disposición final tercera), arrumbando con la aquilatada opinión jurisprudencial y doctrinal de que la reserva de ley orgánica no debe confundirse con un título competencial, distinción que en mi opinión es algo más que un mero prurito dogmático.

## 2. *Dimensión constitucional de la creación de un «entorno competitivo»*

### a) Desregulación y reconocimiento mutuo como nuevos instrumentos en la construcción de la unidad de mercado

En la creación de un entorno competitivo y desde la perspectiva constitucional destaca la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado. Se funda en una premisa sencilla: «[...] la fragmentación subsiste en el mercado español, lo que se traduce en un elevado coste que dificulta de forma considerable la actividad de las empresas. La necesidad de eliminar este coste así como los obstáculos y trabas derivados del crecimiento de la regulación ha sido una de las principales demandas que los operadores económicos han venido trasladando en los últimos años. Esta fragmentación del mercado nacional dificulta la competencia efectiva e impide aprovechar las economías de escala que ofrece operar en un mercado de mayores dimensiones, lo que desincentiva la inversión y, en definitiva, reduce la productividad, la competitividad, el crecimiento económico y el empleo, con el importante coste económico que supone en términos de prosperidad, empleo y bienestar de los ciudadanos» (Exposición de Motivos).

Dentro de los instrumentos para lograr una unidad de mercado sobresale el principio de eficacia en todo el territorio nacional de las actuaciones de las autoridades competentes, definido en el artículo 6 y desarrollado en el Capítulo V, cuyo artículo 19.3 concretamente dispone que «3. Cuando conforme a la normativa del lugar de destino se exijan requisitos, cualificaciones, controles previos o garantías a los operadores económicos o a los bienes, distintos de los exigidos u obtenidos al amparo de la normativa del lugar de origen, la autoridad de destino asumirá la plena validez de estos últimos, aunque difieran en su alcance o cuantía. Asimismo, el libre ejercicio operará incluso cuando en la normativa del lugar de origen no se exija requisito, control, cualificación o garantía alguno».

El principio de eficacia en todo el territorio nacional se potencia en el artículo 17, que limita las intervenciones administrativas previas, las cuales de-

ben someterse al criterio de necesidad y proporcionalidad. Además, por regla general, su justificación ocurrirá sólo cuando se den razones de orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente. No obstante, los títulos habilitantes de instalaciones o infraestructuras físicas, se admitirán si son susceptibles de generar daños sobre el medio ambiente y el entorno urbano, la seguridad o la salud pública y el patrimonio histórico-artístico. Asimismo se admitirán intervenciones previas en supuestos de escasez de recursos naturales, la utilización de dominio público, la existencia de inequívocos impedimentos técnicos o en función de la existencia de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas, si el número de operadores económicos del mercado es limitado, y, finalmente, cuando así lo disponga la normativa de la Unión Europea o tratados y convenios internacionales. A su vez, el principio de eficacia en todo el territorio nacional se consolida con el artículo 18, que presume como limitativos de la libertad de establecimiento y de circulación, los requisitos relativos a una actividad económica (domicilio social, residencia, formación, inscripción, seguros, especificaciones técnicas) vinculados a un territorio o adicionales a los ya exigidos por una administración, señalándose una cláusula general en la que se indica que es sospechoso «[c]ualquier otro requisito que no guarde relación directa con el objeto de la actividad económica o con su ejercicio».

A la luz del principio de eficacia en todo el territorio nacional es importante subrayar que hasta ahora la unidad de mercado se había organizado mediante el uso conjunto del derecho uniforme (el del Estado) y el derecho de llegada (el de las Comunidades Autónomas donde efectivamente se prestaba el servicio o se vendía el bien), cuyo equilibrio era dado por el reparto constitucional de competencias. La nueva estructura conserva el principio de derecho uniforme, pero ahora apuesta por abandonar la regla del derecho de llegada en favor del derecho de origen, de manera que las Comunidades Autónomas (y los entes locales) ejercerán sus competencias constitucionalmente reconocidas sólo si antes no la ha ejercido otra Comunidad. Huelga decir que esta sustancial novedad exige un sólido anclaje constitucional. En cualquier caso, conviene remachar que la modificación estructural reside en trasplantar los mecanismos propios de una organización, la Unión, cuyo punto de partida son mercados separados y una potestad normativa central limitada, situación que no parece ser la del Estado español.

Sea como fuere, y a la espera de los rendimientos que ofrezca esta normativa, la nueva articulación, como bien señala la ley, se sostendrá a partir de la cooperación entre las administraciones responsables de la aplicación. Tal coordinación toma una triple vía. De un lado, el nuevo Consejo para la Unidad de Mercado, que remeda la composición clásica de las Conferencias sectoria-

les, sin bien introduce a los entes locales y además aspira a que la Secretaría (art. 11) le dé continuidad en su funcionamiento. La tarea del Consejo de Unidad de Mercado es, principalmente, la del seguimiento de la aplicación de la ley, impulso de cambios normativos y coordinación de las Conferencias Sectoriales. Porque, efectivamente, éstas continúan desempeñando un papel significativo en las concretas modificaciones y, sobre todo, en el acuerdo de estándares (art. 12). Un tercer pilar, y no de menor importancia desde que se apuesta por el principio del derecho de origen, es la cooperación en la ejecución normativa. Para ello, la ley realiza un deslinde general de responsabilidades en el artículo 21, de gran importancia y que está llamado a yuxtaponerse al bloque de constitucionalidad. De este modo, cuando la supervisión y control no es estatal, distingue entre las autoridades competentes para la supervisión y control de los operadores respecto al cumplimiento de los requisitos de acceso a la actividad económica, que serán las de origen; y las autoridades competentes para la supervisión y control del ejercicio de la actividad económica, que serán las de destino. Esta inédita separación de responsabilidades exige la integración de la información obrante en los registros (art. 22) y el reconocimiento de la potestad para que las administraciones de origen o destino se requieran recíprocamente información, investigaciones y comprobaciones (art. 24).

#### b) La cultura y la práctica emprendedora

Este año se han aprobado la Ley 11/2013, de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo, y la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización. La importancia político-constitucional de estos textos, que incorporan una miscelánea de medidas, radica principalmente en el presupuesto que las alimenta, fundado en la dificultad psicológica del español para asumir el riesgo capitalista. Señala en este sentido la Ley 11/2013, dentro de su Exposición de Motivos, que «[e]s necesario el establecimiento de un entorno que promueva la cultura emprendedora, así como la creación y desarrollo de proyectos empresariales generadores de empleo y de valor añadido» y la Ley 14/2013 sostiene que «[...] es necesario un cambio de mentalidad en el que la sociedad valore más la actividad emprendedora y la asunción de riesgos. La piedra angular para que este cambio tenga lugar es, sin duda, el sistema educativo». Es por ello que, al margen de la reforma de la ley de educación, de la que más adelante se harán algunas menciones, el Capítulo I, del Título I, de la Ley

14/2013, contiene mandatos destinados a introducir la pericia emprendedora desde la primaria hasta la universidad.

Hay que añadir, no obstante, que más allá de las tesis culturalistas, los cuerpos normativos citados indican también la necesidad de superar las barreras de acceso al mercado derivadas de ciertas regulaciones. Es palmaria en este sentido la Exposición de Motivos de la Ley 14/2013, cuando declara que «[e]l cumplimiento del marco jurídico vigente exige frecuentemente, no sólo la contratación de servicios de asesoramiento, sino también la dedicación de recursos humanos a este fin, lo que resulta especialmente gravoso para las empresas de menor dimensión. Además, los regímenes de autorización y los requisitos de obligado cumplimiento para los operadores suponen en muchas ocasiones verdaderas barreras de entrada en determinados mercados». Para eliminar estos obstáculos y crear un clima propicio al desenvolvimiento del ímpetu emprendedor, el legislador toma esencialmente tres caminos.

El primero, siguiendo una línea habitual, consiste en una serie de beneficios fiscales, por ejemplo: la reducción de la cuota de la seguridad social a los jóvenes autónomos (art. 1, Ley 11/2013) o a las empresas que contraten a jóvenes (Capítulo III, Título I, Ley 11/2013; la compatibilización de la prestación del desempleo con el inicio de una actividad por cuenta propia (art. 2, Ley 11/2013); incentivos fiscales, principalmente la reducción del tipo del impuesto de sociedades y exenciones sobre el IRPF, para las empresas de nueva creación (art. 7, Ley 11/2013); devengo del IVA al ingreso efectivo de la factura (art. 23, Ley 14/2013); deducciones fiscales en el impuesto de sociedades por actividades de investigación y desarrollo tecnológico (art. 26, Ley 14/2013), por inversión en empresas de reciente creación (art. 27, Ley 14/2013), o por inversión de beneficios (art. 27, Ley 14/2013).

La segunda senda, también conocida, intenta profundizar en la eliminación de barreras normativas a la actividad empresarial. Así, la Ley 14/2013, por ejemplo, regula la constitución electrónica de las sociedades de responsabilidad limitada con estatuto tipo (art. 15), la posibilidad de que sea el propio empresario el que asuma la prevención de riesgos laborales cuando tiene un solo centro de trabajo y menos de veinticinco trabajadores (art. 39), o que la Inspección de Trabajo se responsabilice del libro de visitas (art. 40), el apoderamiento electrónico en las sociedades mercantiles y los emprendedores de responsabilidad limitada (art. 41) o la posibilidad de articular la garantía en la contratación pública mediante una retención del precio (art. 44). Pero, sin duda, la disposición más interesante es el artículo 37 que recoge un mandato general de eliminación de cargas cuando ordena que «[l]as Administraciones Públicas que en el ejercicio de sus respectivas competencias creen nuevas car-

gas administrativas para las empresas eliminarán al menos una carga existente de coste equivalente».

Mayor vocación de permanencia tendría la tercera vía, que estipula dos medidas destinadas a facilitar la constitución de figuras empresariales e intenta facilitar los acuerdos extrajudiciales de deuda. Reconoce al emprendedor de responsabilidad limitada, que preservaría la vivienda habitual, si tiene un valor inferior a trescientos mil euros, frente a las deudas generadas en su actividad empresarial (arts. 7 y sigs.). Y abre la puerta a la sociedad limitada en régimen de formación, que a cambio de ciertas limitaciones sobre el reparto de beneficios y las remuneraciones, permite ser constituida con una aportación inferior a los tres mil euros (art. 12). Por otro lado, se busca potenciar la supervivencia empresarial articulando ahora un procedimiento extrajudicial de pagos a deudores, donde se prevé la posibilidad de quitas, se articula en un plazo muy breve y se dirige por un mediador (art. 21).

### 3. *La reforma de la Administración: eficacia y transparencia*

#### a) El Informe de la Comisión para la reforma de las Administraciones públicas

A mediados del año 2013, el Gobierno dio a conocer el Informe de la Comisión para la reforma de las Administraciones públicas, que tiene una especial relevancia por el diagnóstico de la situación y por los principios y las medidas que pretende impulsar. De acuerdo con el informe, España posee una administración pequeña en términos comparativos con otros países de nuestro entorno. Además, destina la mayoría del gasto, por decirlo de algún modo, a aquellos servicios justificadores de la propia existencia del Estado (65,92 por 100 dedicado a gasto social y servicio público y el 75 por 100 de los empleados públicos destinado a sanidad, educación, seguridad, defensa y justicia, pág. 12). En segundo lugar, citando datos de la OCDE, se nos informa de que la distribución territorial del gasto para el año 2011 fue 21,6 por 100 el Gobierno central, un 34,3 por 100 los Gobiernos autonómicos, un 12,3 por 100 los Gobiernos locales y un 31,9 por 100 la Seguridad Social. En definitiva, este estado de cosas empuja a una conclusión constitucional inevitable: dado el destino del gasto (esencialmente servicios públicos) y el modo de gasto (división al cincuenta por ciento aproximadamente entre el Estado —incluida la Seguridad Social— y las CC.AA. y entes locales) cualquier modificación profunda de la administración

toca de lleno a dos de los fundamentos de legitimidad de nuestro Estado, sus fines y su organización territorial.

Creo que el Informe es bien consciente de esta circunstancia y por ello toma como idea central uno de los paradigmas de nuestro tiempo: «poder seguir prestando el mismo servicio, con igual o mejor calidad, a menor coste» (pág. 15). Sin duda, una tarea peliaguda. La estrategia para lograrla pasa por cuatro elementos. El primero, la disciplina presupuestaria, está ya básicamente en desarrollo y junto a la Ley Orgánica 2/2012, el Informe cita dos medidas, la ley de transparencia y la autoridad fiscal independiente aprobadas este año y de las que se da cuenta en esta crónica. El segundo criterio esencial es la racionalización del sector público, que consiste, según el Informe, en la eliminación de duplicidades con las Comunidades Autónomas de manera que se alcance la premisa de «una Administración, una competencia» (pág. 15), para lo que se proponen intervenciones que conllevan una relectura del Estado Autonómico, tales como la compartición de medios o incluso que los órganos estatales asuman funciones realizadas por órganos autonómicos (y se cita expresamente a Tribunales de Cuentas, Agencias de Protección de Datos, Juntas Consultivas de Contratación Administrativa, Tribunales Administrativos de Recursos Contractuales, agencias de evaluación del ámbito universitario, agencias autonómicas de la energía, agencias de meteorología, órganos de inspección de aeropuertos, institutos de opinión, institutos o servicios cartográficos, órganos de defensa de la competencia, pág. 16). Este proceso de racionalización también debería causar una amplia supresión de entes de la administración instrumental (págs. 16 y sigs.) y una reforma de la administración local, de la que se da cuenta a continuación. En tercer lugar, la eficiencia abarca una serie de medidas muy distintas, que van desde la reducción de los costes salariales de los empleados públicos hasta la ley de subvenciones, pasando por la mejora de la medición de la eficiencia, la gestión unificada de los servicios comunes o el impulso de la factura electrónica. Finalmente, el servicio a los ciudadanos y a las empresas se concentra en una batería de propuestas orientadas a simplificar la relación del administrado con el poder público, que se considera posible a través de una reducción sistemática de las cargas para iniciar o realizar actividades, el uso de las tecnologías de la comunicación en la formalización de la relación entre administración y administrado, y la simplificación normativa a través de la codificación.

## b) La reforma de la Administración local

Una vez más, el nuevo artículo 135 de la Constitución se invoca por el legislador a modo de presupuesto político-constitucional para «someter a una revisión profunda el conjunto de disposiciones relativas al completo estatuto jurídico de la Administración local». La cita proviene de la Exposición de Motivos de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, que es la que aborda las modificaciones sobre tres pilares, la clarificación competencial, la integración de funciones y una serie de modificaciones organizativas.

Respecto a la clarificación competencial, el nuevo artículo 7 de la Ley de Bases pretende frenar un crecimiento competencial descontrolado de los entes locales. Para ello, con la nueva redacción del artículo 25 de la LBRL parece transformar lo que era un elenco de competencias propias mínimas en un listado cerrado no ampliable por las Comunidades Autónomas, que sólo podrán generar competencia delegadas o impropias. Al mismo tiempo impide la creación de competencias propias por reglamento, al estipular que «sólo podrán ser determinadas por Ley». También, incrementa las condiciones para delegar competencias por parte del Estado o las Comunidades, puesto que ciñe el fin que justifica la delegación, del que desaparecen los intereses propios y la participación ciudadana y ahora son «[...] la eficiencia de la gestión pública, contribuir a eliminar duplicidades administrativas y ser acorde con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera». Además, establece un plazo mínimo de cinco años, un listado que precisa las competencias delegables, un mandato de financiación por parte de la Administración delegante y la potestad al ente local para compensar los impagos de la delegante o incluso renunciar a la delegación (nuevo art. 27). Finalmente, se intenta cortar la generación espontánea de competencias que puedan duplicarse con las de otra administración, imponiendo un informe vinculante de la competente. Sin olvidar que la Ley directamente suprime el carácter de competencia propia municipal en materia de educación salud, servicios sociales e inspección sanitaria (disposición adicional decimoquinta, disposiciones transitorias primera, segunda y tercera), atribuyéndoselas a las Comunidades Autónomas prescindiendo de los procedimientos constitucionales previstos para ello.

La integración de funciones se busca a través de una novedosa lectura de la potestad de coordinación de las Diputaciones y el fomento de las fusiones entre municipios. El nuevo artículo 26.2 habilita la citada potestad de coordinación de las Diputaciones respecto a los municipios de menos de veinte mil habitan-

tes y en relación a los siguientes servicios: recogida y tratamiento de residuos, abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales, limpieza viaria, acceso a los núcleos de población, pavimentación de vías urbanas y alumbrado público. Se trata de una singular lectura de la potestad de coordinación porque se presume la necesidad de coordinación, salvo que el municipio acredite la capacidad de prestarlo de forma menos costosa. Sea como fuere, la potestad de coordinación será sufragada o por el municipio o por el usuario mediante la correspondiente tasa. Por otro lado, mucho más tímido es el esfuerzo de potenciar la integración de funciones a través de la fusión de municipios. Para incentivar esta medida, el legislador garantiza que los ingresos públicos procedentes de transferencias respetarán la suma de lo recibido anteriormente por los municipios que se unen [art. 13.4.a)-e)], se le dispensa de la prestación de los servicios mínimos resultantes del incremento poblacional y tendrán preferencia de trato en las medidas de fomento que se resuelvan por procedimientos competitivos [letras f) y g)].

Las modificaciones organizativas van dirigidas a reducir el coste de la administración local. Destaca en primer lugar la estipulación de un baremo salarial para los cargos públicos en los entes locales, así como la delimitación de las dedicaciones exclusivas, elementos que en ambos casos se fijan en atención a la población (arts. 75 bis y ter). De igual modo, se tasa el número de personal eventual (art. 103 bis). Se busca, asimismo, contener el crecimiento de la administración instrumental, ordenando un uso subsidiario de los consorcios (nuevo art. 57.3), las entidades empresariales locales y las sociedades mercantiles locales (nuevo art. 85.2) Y, por último, se intenta disminuir la presencia de los entes locales en la actividad económica, de un lado, estableciendo respecto a los títulos habilitantes un mandato de justificación expresa y por motivos tasados (art. 84 bis) y, de otro, obligando a motivar el respeto de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera cuando se pretenden realizar actividades económicas (nuevo art. 86).

### c) El nuevo modo de funcionamiento del Consejo General del Poder Judicial

Precedida por la Ley Orgánica 1/2013, de 11 de abril, que suspendió la vigencia de los preceptos que regulaban los trámites previos a la renovación del sistema entonces vigente, la Ley Orgánica 4/2013, de 28 de junio, de reforma del Consejo General del Poder Judicial, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, es el último intento de lograr el mejor

diseño posible del mencionado órgano constitucional, que según la Exposición de Motivos necesita solventar problemas puestos de manifiesto a lo largo de los últimos años y dotarlo de una estructura más eficiente.

La designación es siempre la piedra de toque de cada mayoría de gobierno. En este caso, de acuerdo con la Exposición de Motivos, la finalidad consiste en lograr que atienda al mérito y a la capacidad, se alcance la máxima participación y exista un equilibrio entre vocales asociados y no asociados. Con este fin, básicamente se elimina el requisito del 2 por 100 de avales como condición para que jueces y magistrados presenten su candidatura y, ahora, en el nuevo artículo 574 se exigen tan sólo 25 avales, al margen de la facultad de propuesta de las asociaciones, que se mantiene incondicionada. Desaparece también el límite de 36 propuestas a las Cámaras, de suerte que Congreso y Senado eligen entre todos los candidatos. No obstante, una vez más, aunque con algo más de sigilo, ha sido el peso de los dos grandes partidos mayoritarios el que ha determinado la elección de los vocales, y el Gobierno ha vuelto a arrogarse el poder de nominar materialmente al presidente, el señor Carlos Lesmes (se ha de apuntar que la asociación judicial Francisco de Vitoria ha recurrido el nombramiento de vocales y presidente).

Nada nuevo, por tanto, en esta cuestión. Sí llama más la atención el intento de resolver los períodos de interinidad cuando las renovaciones se bloquean. Para garantizar la mejor continuidad del órgano se prevé su constitución aunque sólo una de las cámaras haya procedido a la renovación (art. 570), y una fórmula ya arbitrada en la última reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y que consiste en reducir el mandato de los nuevos miembros en proporción al retraso.

Sin duda, la innovación más sugerente reside en el nuevo modelo de funcionamiento. El punto de partida es la reducción de la dedicación exclusiva a cinco vocales por períodos de un año (art. 579), que según la Exposición de Motivos respondería a una necesidad de eficiencia y cercanía a la justicia. Esto supone a su vez un desplazamiento de competencias desde las comisiones materiales a la permanente, que asume la competencia residual (art. 601) y se ha de esperar una mayor relevancia en el día a día del Presidente y la nueva figura del Vicepresidente (art. 589), pues serán las dos personas que darán continuidad al funcionamiento del órgano.

d) Un solo órgano independiente para la gestión y control de los mercados

La Ley 3/2013, de 4 de junio, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia ha puesto fin al régimen de administraciones independientes

que ha dominado la escena económica española durante estas décadas de democracia constitucional. Hasta ahora el control se había dividido en las condiciones regulatorias que habrían de lograr el funcionamiento adecuado de un mercado determinado y, por otro lado, los problemas específicos de falseamiento de la competencia. Las primeras se afrontaron de modo sectorial a través de diversos organismos independientes y los segundos mediante la también independiente Comisión Nacional de la Competencia. Ahora, la nueva Comisión se encargará de las funciones que venían ejerciendo o habrían de ejercer la Comisión Nacional de Energía, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, la Comisión Nacional de la Competencia, el Comité de Regulación Ferroviaria, la Comisión Nacional del Sector Postal, la Comisión de Regulación Económica Aeroportuaria y el Consejo Estatal de Medios Audiovisuales. No obstante, la nueva Comisión mantiene en parte la división clásica, al organizarse en dos salas, una encargada de los asuntos de la competencia y otra de la supervisión regulatoria (art. 18).

Las razones para esta reunificación, según la Exposición de Motivos, son tres. La seguridad jurídica y la confianza institucional que «[...] se consiguen con unas normas claras, una arquitectura institucional seria y unos criterios de actuación conocidos y predecibles por todos los agentes económicos. Cuanto mayor sea la proliferación de organismos con facultades de supervisión sobre la misma actividad, más intenso será el riesgo de encontrar duplicidades innecesarias en el control de cada operador y decisiones contradictorias en la misma materia». La necesidad de austeridad que exige aprovechar «las economías de escala derivadas de la existencia de funciones de supervisión idénticas o semejantes, metodologías y procedimientos de actuación similares y, sobre todo, conocimientos y experiencia cuya utilización en común resulta obligada». Y, finalmente, la voluntad de dar un tratamiento «integrado» a los problemas del funcionamiento del mercado.

La independencia y capacidad técnica de los consejeros se garantizan blindando su permanencia en el cargo durante seis años, que nunca se hará depender de la voluntad del Gobierno, órgano que los nombra (art. 23); a través de un modo de elección, con posibilidad de veto de la mayoría absoluta del Congreso, que se supone debería asegurar la competencia técnica de los consejeros (art. 15 —si bien ya en la primera elección el PSOE no ha querido participar—); e impidiendo su renovación.

### e) La transparencia

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno responde a una reivindicación que se ha ido acentuando en los últimos años, hasta hacerse acuciante en un tiempo donde la crisis económica ha puesto bajo lupa el comportamiento de nuestros cargos públicos. Se entiende así fácilmente que la Exposición de Motivos de la citada Ley declare con contundencia que «[l]a transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos». Para añadir más adelante que «[p]ermitiendo una mejor fiscalización de la actividad pública se contribuye a la necesaria regeneración democrática, se promueve la eficiencia y eficacia del Estado y se favorece el crecimiento económico».

El punto de partida del texto normativo, y sobre el que giró gran parte del debate público, es la extensión de su ámbito subjetivo de aplicación. Su configuración ha dado respuesta a una moderna comprensión de la acción estatal, de manera que abarca a las instituciones de la administración y también al conjunto de la administración instrumental. Esta perspectiva amplia se subraya en el artículo 2.f), que incluye los órganos con relevancia constitucional; en concreto, la inclusión de la Casa Real es un importantísimo precedente que debe abrir una senda dirigida a ceñir al máximo la irresponsabilidad del titular de la Jefatura del Estado y a expandir correlativamente el principio de legalidad en las actuaciones de la Jefatura. E igualmente significativa es la inclusión de los partidos políticos y de «las entidades privadas que perciban durante el período de un año ayudas o subvenciones públicas en una cuantía superior a 100.000 euros o cuando al menos el 40 por 100 del total de sus ingresos anuales tengan carácter de ayuda o subvención pública, siempre que alcancen como mínimo la cantidad de 5.000 euros» (art. 3).

La primera de las obligaciones generales que impone la ley es la llamada «publicidad activa» de los sujetos destinatarios de la ley (Capítulo II, Título primero). Abarca la información institucional, organizativa y de planificación que debe dar cuenta de sus funciones, normativa que se le aplica, estructura interna y, en su caso, planificación (art. 6). La obligación general cubre la información

jurídica, que ha de ofrecer los documentos preparatorios de los actos normativos (art. 8). Y alcanza también a todo el flujo de información económica, desde la actividad de contratación hasta la información estadística, pasando por los convenios suscritos, encomiendas, subvenciones concedidas, presupuestos, cuentas anuales, retribuciones o régimen de compatibilidades (art. 9).

El segundo bloque de la ley, que ya no se aplica ni a partidos ni a entidades privadas con ayudas públicas (los sujetos del art. 3), es la específica articulación de un derecho subjetivo de acceso a la información. La información a la que se ha de tener acceso, con el debido respeto de la protección de datos personales (art. 15), es la «información pública», a saber, «[...] los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones» (art. 13 —y debe añadirse, que no estén clasificados como documentos secretos o reservados de acuerdo con la Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre secretos oficiales). El acceso, sin embargo, podrá ser total o parcialmente limitado en aplicación justificada y proporcionada de alguna de estas razones: la seguridad nacional, la defensa, las relaciones exteriores, la seguridad pública, la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios, la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva, las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control, los intereses económicos y comerciales, la política económica y monetaria, el secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial, la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión y la protección del medio ambiente (art. 14). Solicitudes de información que podrán tener un control potestativo previo al jurisdiccional ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, del que quizá se deba criticar una composición acaparada absolutamente por cargos públicos y administrativos (art. 36), cuando hubiera sido conveniente introducir a representantes de la sociedad civil.

Especialmente interesante es el tercer elemento de la ley, el buen gobierno, que recoge una miscelánea de conductas obligadas y prohibidas para los miembros del Gobierno y altos cargos que también están sometidos al régimen de conflicto de intereses, incluyéndose además a los altos cargos autonómicos y locales (art. 25). Parecen configurar antes que nada un código ético (actuar con transparencia, dedicación, imparcialidad, diligencia), pero a los efectos de esta crónica interesa sobre todo fijarse en la prohibición de conductas vulneradoras de la Constitución o lesivas de los derechos fundamentales [art. 29.1.a) y b)], así como aquellas conductas que incumplirían el principio de legalidad en materia presupuestaria (en general, art. 28). Tienen una especial relevancia porque al

anudársele una serie de sanciones, entre ellas la destitución del cargo o la prohibición de nombramiento entre cinco o diez años (art. 30.4), abren en nuestro ordenamiento un espacio intermedio entre la responsabilidad política, la invalidez del acto y la responsabilidad penal. Creo que la introducción de sanciones administrativas podría conducir a corregir las deficiencias que para el interés general tiene la defectuosa operatividad de la responsabilidad política, en gran medida neutralizada, y de la responsabilidad penal, que, al margen de la deducción de las consecuencias individuales a todas luces produce interferencias indeseadas sobre el correcto funcionamiento de las instituciones.

#### 4. *El sistema educativo: la calidad a través de la competitividad*

La Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa, diagnostica la situación que pretende abordar: «Debemos, pues, considerar como un logro de las últimas décadas la universalización de la educación, así como la educación inclusiva. [...] Sin embargo, el sistema actual no permite progresar hacia una mejora de la calidad educativa, como ponen en evidencia los resultados obtenidos por los alumnos y alumnas en las pruebas de evaluación internacionales como PISA [...], las elevadas tasas de abandono temprano de la educación y la formación, y el reducido número de estudiantes que alcanza la excelencia» (Exposición de Motivos V). Y más adelante nos indica los criterios políticos que inspirarán la búsqueda de la igualdad: «Los principios sobre los cuales pivota la reforma son, fundamentalmente, el aumento de la autonomía de centros, el refuerzo de la capacidad de gestión de la dirección de los centros, las evaluaciones externas de fin de etapa, la racionalización de la oferta educativa y la flexibilización de las trayectorias» (Exposición de Motivos VI).

Los textos transcritos dejan claro que la reforma busca la mejora educativa a través de la competencia entre centros en relación a los resultados de su alumnado. La clave para la operatividad del sistema es, en primer lugar, trazar mecanismos que permitan verificar el desempeño académico. Para ello se crean las evaluaciones externas, fijadas por el Estado central y que se realizarán al final de la educación primaria (art. 21), de la educación secundaria (art. 29), del bachillerato (art. 36 bis) y manteniéndose la posibilidad de que las Universidades realicen un examen de acceso (art. 38). Dados estos resultados, que son a la vez una baremación del centro, para que éste mejore, la ley le dota de autonomía, entendida como un incremento de potestades del director en detrimento del consejo escolar, que pasa a tener una función meramente informativa (nuevo art. 119). Así la cosas, corresponde al director promover la realización de acciones de calidad

educativa consistentes en «[...] especialización curricular, excelencia, formación docente, mejora del rendimiento escolar, atención del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo, o la aportación de recursos didácticos a plataformas digitales compartidas» (art. 122 bis.3). Acción de calidad que a su vez activa en favor del director potestades para ordenar los recursos docentes (art. 122 bis) y habilita al centro para introducir en la selección del alumnado la variable de la calidad (nuevo art. 84.2, que permite «[...] reservar al criterio del rendimiento académico del alumno o alumna hasta un 20 por 100 de la puntuación asignada a las solicitudes de admisión a enseñanzas postobligatorias [...]»).

Esta nueva lógica que intenta medir el rendimiento y potenciar que los centros fomenten la excelencia del profesorado y del alumnado, interroga ineludiblemente sobre el destino de nuestros niños y jóvenes que no pueden seguir ese esfuerzo competitivo, más aún cuando el resultado académico en España depende básicamente de la familia, sin que el sistema educativo tenga una incidencia significativa (págs. 93 y sigs. Pisa, 2012. Informe Español. Vol. I). La respuesta se halla en el nuevo artículo 28 en la Ley Orgánica 2/2006, de Educación, cuyo apartado siete, en su segundo párrafo crea dos itinerarios, el Programa de mejora del aprendizaje y el rendimiento y la Formación Profesional Básica (quedaría una tercera opción, que podría considerarse como itinerario, prevista para el último curso de la educación secundaria y que permite a los padres, madres, tutores legales y, en su caso, al alumnado, la opción de elegir entre enseñanzas académicas para la iniciación del bachillerato o enseñanzas aplicadas para la iniciación de la formación profesional, art. 25). Con los Programas de mejora del aprendizaje y el rendimiento (art. 27) se intenta responder a las necesidades de los alumnos que ya han repetido un curso en primaria y van a repetir el primer curso de secundaria debido a dificultades de aprendizaje no imputables a la falta de estudio o esfuerzo. El objetivo es que el alumnado pueda cursar el cuarto curso por la vía ordinaria y obtenga el título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria, para lo que se establece una metodología específica de contenidos, actividades prácticas y materias. El itinerario de la Formación Profesional básica está destinado a los alumnos entre quince y diecisiete años (arts. 30 y 41), sin embargo, en un claro defecto de regulación que podría ser lesivo de la reserva de ley, nada se dice de las condiciones académicas del alumnado que emprenderá este camino para adquirir competencias laborales.

Más allá de este postulado competitivo, la reforma educativa, desde un prisma constitucional, suscita otras dos novedades. En primer lugar, la reorganización del equilibrio entre la enseñanza religiosa y los valores constitucionales. Desaparece la asignatura «Educación para la ciudadanía» y se mantiene la oferta obligatoria de la religión, cuya elección por parte del alumno sigue

siendo voluntaria, si bien se recupera su «alternatividad», de manera que el alumno que no curse religión ha de estudiar una asignatura alternativa, Valores sociales y éticos (arts. 18, 24, 34 bis y ter), siendo ambas asignaturas evaluables aunque no formen parte del currículum final.

En segundo lugar, la reforma legislativa, en una dudosa interpretación de la Constitución —tal y como avanzó el Consejo de Estado—, incorpora un nuevo artículo 84.3 que da sustento a los centros concertados que separan al alumnado por sexo, y, además, impide que esta razón los excluya del fomento público mediante concierto, concretamente dispone: «[...] No constituye discriminación la admisión de alumnos y alumnas o la organización de la enseñanza diferenciadas por sexos [...] En ningún caso la elección de la educación diferenciada por sexos podrá implicar para las familias, alumnos y alumnas y centros correspondientes un trato menos favorable, ni una desventaja, a la hora de suscribir conciertos con las Administraciones educativas o en cualquier otro aspecto [...]».

### III. TURBULENCIAS PARA EL ESTADO COMPETITIVO

#### 1. *Las sospechas de corrupción estructural*

Toda crisis económica formula un interrogante crucial sobre el sistema político y, por ende, sobre la Constitución que le da forma: ¿están sus instituciones en situación de tomar medidas legítimas y eficaces? No cabe duda de que la primera condición que se debe exigir a un sistema político es la capacidad de adoptar decisiones. Si, además, el problema se encuadra en el marco de un Estado constitucional, se espera que sean legítimas en cuanto que el procedimiento que ha conducido a ellas, por su pluralidad y libre discusión, permite al ciudadano considerarlas como manifestación de autogobierno. Ese mismo procedimiento allanará la eficacia, puesto que el amplio debate ha de asegurar que la medida será adecuada a los objetivos propuestos y, además, facilitará el cumplimiento voluntario o, en su caso, justificará la imposición coactiva.

El interrogante gana en complejidad cuando un sistema político padece corrupción estructural. Entonces, el proceso político que define el interés general se aleja de parámetros normativos y se deja guiar por intereses particulares con fuerza para imponer su posición mediante el engrase de los actores políticos a través de las más variadas conductas al margen de la ley. Un modelo herido por esta situación tendrá un significativo déficit de legitimidad y necesariamente habrá de renunciar a la normatividad de sus medidas, abriendo una falla con la realidad, o deberá recurrir al incremento de su poder coactivo.

El tipo descrito en el párrafo anterior no se corresponde con la situación española. Pero es cierto que el año 2013 ha puesto sobre la mesa hechos que podrían afectar de manera más o menos sistemática a los agentes políticos que han desempeñado un papel esencial en la definición de nuestro sistema político desde la aprobación de la Constitución de 1978. Me refiero, e intento ser lo más objetivo en este recuento, a las sospechas que se han cernido sobre una de las hijas del Rey, que la llevó finalmente a declarar como imputada. Ha sido también especialmente llamativo el caso de los «papeles de Bárcenas», en los que supuestamente se da cuenta de una continua entrada en el Partido Popular de dinero fuera de los cauces legales que, a su vez, podría haber sido utilizado para realizar pagos sin control fiscal. Es bien sabido que este acontecimiento ha llevado a prisión provisional a quien fuera tesorero y gerente del Partido Popular; además, el Presidente del Gobierno compareció en el Congreso a petición propia para dar explicaciones sobre su posible participación y la de su partido. En la misma línea se sitúa el conocido como caso de los ERE, que investiga el presunto uso ilícito de fondos públicos por parte de la Junta de Andalucía, y que pondría en tela de juicio el funcionamiento del Gobierno de la Comunidad Autónoma más poblada, cuyo partido ocupa un lugar central en el PSOE. La importancia del asunto explica en parte la decisión de José Griñán, Presidente de la Junta, de dimitir y propiciar la investidura de Susana Díaz, ajena a los períodos de gobierno que dieron lugar a esos casos. Instrucción penal que también arroja sombras sobre la participación de los dos grandes sindicatos en la gestión supuestamente irregular de dinero público. Sin olvidar, finalmente, la investigación penal de Gerardo Díaz Ferrán, quien fuese presidente de la CEOE.

Desde un prisma estrictamente político-constitucional es posible señalar al menos dos consecuencias generadas por esos fenómenos. La primera, bien obvia, subraya el deterioro de la legitimidad que provoca siquiera la investigación sobre las hipotéticas conductas de los principales actores políticos. La percepción ciudadana de que el principio de legalidad no opera con plenitud para los responsables públicos, suscita inevitablemente la duda sobre si la acción política está siendo guiada por el interés general o por intereses particulares que simplemente buscan la apropiación de lo público. La segunda conclusión tiene que ver con la presencia indirecta de la jurisdicción penal en la dinámica política. Es éste un tema bien estudiado por la doctrina, que señala todos sus perjuicios y aboga por revitalizar el espacio de la responsabilidad política. Ciertamente, la decisión del Presidente de la Junta de Andalucía de dimitir ante el riesgo de ser imputado es un ejemplo de cómo evitar que el estadio procesal de los cargos públicos influya sobre el funcionamiento de una institución. No se trata de una decisión que conlleve asumir responsabilidad penal alguna, sino de una actua-

ción que preserva al Gobierno concreto de la situación de sus miembros. Pero este paso que abre camino a la responsabilidad política, por unilateral, depende exclusivamente de la virtud de quien lo escoge. Convendría por ello establecer algunos criterios objetivos y externos al afectado, fuese en normas jurídicas, en acuerdos entre los partidos o en reglas internas de cada uno de ellos.

## 2. *¿Riesgos de desmembración del Estado?*

Un estudio que explica las reformas legislativas anuales bajo el prisma de la capacidad competitiva en el contexto de la globalización, no debe obviar las fuerzas institucionales que impulsan la transformación a fondo de la organización territorial del Estado y de las reacciones de contención de esos impulsos. El movimiento político que pretende resituarse Cataluña fuera de España o dentro de ella pero con soberanía propia, admite un análisis constitucional desde muchas vertientes, entre ellos la escogida aquí, que plantea las consecuencias de esa dinámica frente a la corriente reformista que quiere dar al Estado una ventaja competitiva. Porque, en efecto, la cuestión de la secesión, al menos a corto plazo, presenta dudas significativas de corte económico sobre la hipotética nueva unidad política, que tiene en su antiguo Estado su mercado natural y en la Unión un amplio espacio de libre cambio; pero también sobre el territorio que pierde una parte sustancial caracterizada por su pujante industria. Interés que es todavía mayor cuando parte de la lógica secesionista se plantea en torno al principio de solidaridad y la redistribución fiscal entre territorios.

Dado este marco, es preciso fijarse inicialmente en la «Resolució 5/X del Parlament de Catalunya, per la qual s'aprova la Declaració de sobirania i del dret a decidir del poble de Catalunya», emitida por el Parlamento de Cataluña el 23 de enero de 2013 —aprobada por 85 diputados a favor (CiU, ERC, ICV y uno de la CUP), 41 en contra (PSC, PP y C's) y 2 abstenciones (CUP)—. En ella destaca el primer principio, donde se declara que «El poble de Catalunya té, per raons de legitimitat democràtica, caràcter de subjecte polític i jurídic sobirà.», soberanía que se ejercerá de manera democrática (principio segundo) y en diálogo con el Estado español (principio cuarto). El fundamento de esta declaración de soberanía se encontraría, según la Exposición de Motivos, en tres elementos. Dos de ellos son clásicos en cualquier movimiento independentista: de un lado, la historia, que muestra de manera continua la existencia de un sujeto político («Durant tot el segle XX la voluntat d'antogovernar-se de les catalanes i els catalans ha estat una constant»); de otro lado, las manifestaciones populares e institucionales que actualizan esa existencia («Les manifestacions

massives del 10 de juliol de 2010, amb el lema «Som una nació. Nosaltres decidim», i de l'11 de setembre de 2012, amb el lema «Catalunya, nou estat d'Europa» [...]; «El 27 de setembre de 2012, mitjançant la Resolució 742/IX, el Parlament constatà la necessitat que el poble de Catalunya pogués determinar lliurement i democràticament el seu futur col·lectiu per mitjà d'una consulta. Les darreres eleccions al Parlament de Catalunya, el 25 de novembre de 2012, van expressar i confirmar aquesta voluntat de manera clara i inequívoca»). Pero es el tercer elemento el que explica de forma más original la opción contemporánea por la soberanía al alegar que el sistema constitucional de 1978 es un marco agotado para la voluntad catalana de autogobierno: «La més recent es va concretar en el procés de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya iniciat pel Parlament l'any 2005. Les dificultats i negatives per part de les institucions de l'Estat espanyol, entre les quals cal destacar la Sentència del Tribunal Constitucional 31/2010, comporten un refús radical de l'evolució democràtica de les voluntats col·lectives del poble català dins de l'Estat espanyol i creen les bases per a una involució en l'autogovern, que avui s'expressa amb total claredat en els aspectes polítics, competencials, financers, socials, culturals i lingüístics.»

Esta senda soberanista dio lugar el 12 de diciembre a la declaración institucional del Presidente de la Generalitat, en la que informaba que los partidos CIU, ERC, ICV y CUP habían alcanzado un acuerdo sobre la fecha para la consulta —9 de noviembre de 2014— y la naturaleza de las preguntas («¿Quiere usted que Cataluña sea un Estado?/¿Quiere que sea un Estado independiente?»). Su continuidad se encuentra en la proposición presentada por el Parlamento de Cataluña de Ley Orgánica de delegación en la Generalidad de Cataluña de la competencia para autorizar, convocar y celebrar un referéndum sobre el futuro político de Cataluña, en el entendido, expuesto en el preámbulo, de que la autorización es una competencia susceptible de delegación por su propia naturaleza (proposición remachada por otra del Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió), Grupo Parlamentario de IU, ICV-EUiA, CHA: La Izquierda Plural y Grupo Parlamentario Mixto).

Resulta igual de importante analizar las respuestas que han dado las dos principales fuerzas estatales a este movimiento soberanista. El Partido Popular, esencialmente a través del Gobierno, ha mantenido una posición que exige el estricto respeto de la Constitución, en especial la unidad de soberanía que en ella se recoge, y, por tanto, niega cualquier posibilidad a la consulta. Son expresivas las palabras del Presidente del Gobierno en la declaración realizada el día que el Presidente de la Generalidad anunció la fecha de la consulta: «Quiero decirles con toda claridad que esa consulta no se va a celebrar, es inconstitucional y no se va a celebrar. Lo que han planteado esta mañana algunos partidos

políticos de Cataluña es radicalmente contrario a la Constitución y a la ley, esa iniciativa choca frontalmente con el fundamento mismo de la Constitución que es la indisoluble unidad de la nación española [...]» Se ha acusado a menudo al Presidente del Gobierno de inmovilismo y se le achaca su falta de disposición a la negociación. Pero creo que cabe hacer otra lectura, puesto que de alguna manera el Presidente Rajoy está siguiendo una línea similar a la que marcó el Presidente Zapatero ante el llamado Plan Ibarretxe, que conceptualmente también era una propuesta de soberanía, aunque es cierto que aquella reforma, y no es una variable menor, se realizaba bajo un contexto de terrorismo que es inexistente en Cataluña. Entonces y ahora, el Gobierno de España optó por impugnar al Tribunal Constitucional todo tipo de medida que chocara con la Constitución y rechazar en sede parlamentaria iniciativas en este sentido (aunque no se debe olvidar que en paralelo el Presidente Zapatero abrió una importante vía de reformas que dio lugar a los llamados Estatutos de nueva generación). Más que inmovilismo, era una estrategia destinada a derivar la resolución del conflicto al momento electoral. Como es sabido, la propuesta de reforma del Estatuto vasco se resolvió con la pérdida del gobierno autonómico por parte del partido promotor. Así las cosas, en ocasiones parece que el Presidente Rajoy lo fía todo a las futuras elecciones catalanas y a la esperanza de que el cuerpo electoral desautorice al Presidente Mas, que ya experimentó un severo varapalo en los últimos comicios.

Parcialmente distinta ha sido la respuesta del PSOE. Se ha unido al Gobierno en el rechazo desde la legalidad a la iniciativa del Presidente Mas. Pero, a la vez, sostiene la idea de que el marco constitucional de 1978, pese a su éxito en la implantación de una nueva organización territorial habría tocado fondo. Esta postura se percibe claramente en la llamada Declaración de Granada (Un nuevo pacto territorial: la España territorial, Declaración del Consejo Territorial del PSOE de 6 de julio), cuando, tras loar los éxitos del Estado Autonómico, afirma que «[...] somos conscientes de que, al igual que sucede con otros elementos esenciales de nuestro sistema político, el Estado de las Autonomías necesita hoy una profunda revisión y una actualización urgente», aduciendo que es necesario cerrar elementos esenciales del sistema, la presencia de nuevos problemas y la respuesta ante las «tentaciones centralista y secesionista». La propuesta consiste en una reforma de la Constitución para establecer un Estado federal cuyos principios constitucionales serían: el respeto a las identidades diferenciadas dentro de España, la solidaridad para seguir reduciendo las desigualdades territoriales, la cooperación efectiva entre el Gobierno de España y los Gobiernos autonómicos, y de éstos entre sí, y la igualdad de derechos básicos de todos los ciudadanos. A su vez, la reforma constitucional supondría la

determinación del mapa autonómico, la clarificación competencial, convertir el Senado en Cámara de representación territorial, incorporar hechos diferenciales y singularidades políticas, un sistema de financiación permanente, establecer un Fondo de Garantía del Estado de Bienestar, introducir mecanismos de cooperación, la participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos europeos y reforzar la autonomía local.

### 3. *Dificultades para asegurar la competencia en los mercados*

A menudo los constitucionalistas hemos soslayado la importancia del Estado en la generación y mantenimiento de mercados competitivos, sin prácticas colusorias ni posiciones de dominio. Es evidente, sin embargo, que en esa tarea de defensa, el Estado constitucional contemporáneo encuentra uno de sus fines primordiales y una de las piedras de toque de su fuerza directriz, pues se pone de manifiesto la capacidad del poder público para imponer el interés general. Desde este punto de vista, ha de reconocerse que el año 2013 ofrece sombras preocupantes, principalmente en dos de los mercados más importantes para la competitividad de un Estado, el de carburantes y el eléctrico, que además de situarse entre los más caros de Europa, arrojan subidas de precios desproporcionadas.

A lo largo del año 2013, la ordenación del mercado eléctrico ha ofrecido una pobrísima imagen de la capacidad del Gobierno para hacer notar su dirección política. El punto de partida ha de ser el Informe sobre el Sector Energético Español, de la extinta Comisión Nacional de la Energía, de 7 de marzo de 2012, que sin paliativos afirma «[c]on respecto al nivel de competitividad del sistema, en España los precios finales, especialmente de electricidad, que tienen un impacto directo en la competitividad industrial, se situaron en 2011 en el rango elevado de la Unión Europea. Por su parte, los precios finales para los consumidores doméstico-residenciales, especialmente de electricidad, registran puestos entre los más elevados del ranking europeo, si bien cabe remarcar que el impacto de la factura eléctrica sobre el gasto anual medio de las familias en España supone el 2 por 100 y el de la factura de gas natural el 0,74 por 100» (pág. 2), y añade más adelante que «[e]l déficit entre los ingresos y los costes del sistema eléctrico es insostenible» (pág. 6). Esta situación es asumida también sin ambages por el legislador, que en la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, utiliza la Exposición de Motivos para afirmar que los desequilibrios entre los ingresos y costes del sistema eléctrico introdujeron «[...] un riesgo de quiebra en el sistema eléctrico». Este riesgo se ha querido frenar con

la citada Ley 24/2013, que dedica el Título III a ordenar el principio de sostenibilidad económica y financiera del sistema, que persigue la idea de adecuar costes a ingresos, y, sobre todo, establecer un principio de autocontrol, por el cual las modificaciones de ingresos y costes siempre corran en paralelo. Para ello, además, se intenta fijar mecanismos que reaccionen de modo automático a los desajustes (art. 19).

No han faltado las medidas coyunturales, entre las que destaca la Ley 15/2013, de 17 de octubre, por la que se establece la financiación con cargo a los Presupuestos Generales del Estado de determinados costes del sistema eléctrico, ocasionados por los incentivos económicos para el fomento a la producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energías renovables y se concede un crédito extraordinario por importe de 2.200.000.000 de euros en el presupuesto del Ministerio de Industria, Energía y Turismo. Esta aportación a la postre ha quedado sin eficacia, pues la correspondiente partida no se realizó. Casi sin solución de continuidad, la siguiente subasta de precios provocó una subida del 7 por 100 frente a la que el Gobierno reaccionó no tomándola en cuenta (Resolución de la Secretaría de Estado de Energía de 20 de diciembre), fijando un precio alternativo (Real Decreto Ley 17/2013, de 27 de diciembre, por el que se determina el precio de la energía eléctrica en los contratos sujetos al precio voluntario para el pequeño consumidor en el primer trimestre de 2014) y promoviendo un nuevo modelo de fijación de precios que está ahora en elaboración.

El mercado de los hidrocarburos no padece problemas menores. El Informe sobre la consulta efectuada por la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa sobre el mercado de carburantes de automoción en España (2012) afirma que «[l]a distribución minorista de carburantes a través de estaciones de servicio en España presenta, de media, uno de los precios antes de impuestos (PAI) más elevados de entre las principales economías europeas, así como una evolución de los márgenes brutos de distribución en el corto y medio plazo propia de un mercado poco competitivo. A partir de datos de la Comisión Nacional de Energía (CNE) se constata que, desde el inicio de la crisis económica en 2007 hasta el año 2010, el margen bruto de distribución en España ha crecido alrededor de un 20 por 100 [...]» (pág. 5) y concluye que «[d]e forma simultánea y acumulativa a las barreras a la entrada que aún persisten en el mercado minorista, también se identifican fuertes obstáculos a la competencia en el sector mayorista» (pág. 5). Con la voluntad de incentivar la competencia y levantar las barreras de acceso, la ya citada Ley 11/2013, de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo, introduce reglas destinadas a reducir los costes de distribución en el mercado

mayorista y a ganar transparencia en el acceso al almacenaje (art. 39). Por otro lado, en el mercado minorista se quiere facilitar la apertura de nuevas gasolineras, especialmente en centros comerciales y parques industriales (art. 40).

### RESUMEN

El año 2013 supone un cambio de perspectiva. La Unión Europea considera que las políticas centradas exclusivamente en el ahorro y la reforma laboral son insuficientes. Ahora se abre el campo a medidas destinadas a potenciar la competitividad de los Estados. La crónica de este año en su epígrafe I señala el marco político definido por el semestre europeo. En el epígrafe II se dedica a distinguir cuáles son los primeros pasos en este camino. Se da cuenta de los esfuerzos adicionales en la reducción del gasto público, el intento de intensificar la unidad de mercado, la creación de un clima favorable a la actividad empresarial, la reforma de las administraciones y las modificaciones en el sistema educativo. En el epígrafe III se muestran, sin embargo, algunos problemas que oscurecen las reformas, a saber, la sospecha de corrupción estructural, la propuesta independentista y la falta de competencia en mercados especialmente relevantes.

*PALABRAS CLAVE:* Unión Europea; Estado competitivo; Semestre Europeo; disciplina presupuestaria; unidad de mercado; reforma administrativa; sistema educativo; corrupción; independencia.

### ABSTRACT

2013 is a year of new perspectives. The European Unión has reached a point where austerity and labor reform are not any more a full answer to the crises. It is time to impulse the competitiveness of the States. This paper, in the first part takes account of the political structure set by the European Semester. In the second part shows the reforms impulse to achieve competitiveness: budget stability, a stronger market unity, enhance economic activity, administration reform and a better education system. In the third part I give notice of the turbulence that weaken the competitive State, for all, structural corruption, the political promotion of Catalonia's independence and the lack of a competitive market in some areas.

*KEY WORDS:* European Union; Competitive State; European Semester; Budget stability; market unity; administrative reform; education system; corruption; independence.