

LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL PODER A DEBATE

Crónica del curso «El horizonte del Estado Federal»,
celebrado en Miraflores de la Sierra
los días 4, 5 y 6 de septiembre de 2015

PABLO GUERRERO VÁZQUEZ

Universidad de Zaragoza

Desde hace ocho años, a finales de verano, los profesores Juan José Solozábal y Manuel Aragón convocan a reconocidos expertos de la Academia, de la Administración y de la Justicia constitucional para realizar un seguimiento anual de la situación de nuestro Estado autonómico. El encuentro tiene lugar en la residencia que la Universidad Autónoma de Madrid posee en Miraflores de la Sierra, un marco idóneo para la reflexión y el intercambio ágil de ideas entre todos los asistentes. Junto a la UAM, el encuentro se hace posible gracias al apoyo que año tras año brinda la Fundación Giménez Abad y constituye una más de las actividades realizadas en el marco del proyecto de investigación, financiado por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, «Las posibilidades del Estado Jurisdiccional Autonómico: tras la sentencia del *Estatut* en la actual situación de crisis económica y bloqueo constitucional» (DER 2012-34428).

Este año el interés del curso era incuestionable. En primer lugar, porque en él iban a ser objeto de análisis los múltiples pronunciamientos jurisprudenciales y modificaciones legislativas acaecidos desde septiembre del año anterior, como los relacionados con la consulta del 9 de noviembre, la modificación soterrada del sistema de financiación autonómico de finales de diciembre o una propuesta de reforma del Tribunal Constitucional anunciada pocos días antes de comenzar las jornadas. Pero además, en segundo lugar, porque desde hacía meses era evidente que, con independencia de los resultados electorales que se produjesen el 27 de septiembre en las elecciones autonómicas catalanas, nuestra forma territorial de Estado, cuestionada en su funcionamiento y capacidad de integración, iba a ser objeto de debate político y, eventualmente, de una profunda revisión. De ahí la oportuna elección del título para un curso que miraba indiscutiblemente al futuro: «El horizonte del Estado Federal».

Hablar de Estado autonómico sin hablar del Tribunal Constitucional es hartamente difícil, pues la concreción del modelo territorial español, solo par-

cialmente constitucionalizado, ha recaído fundamentalmente en este órgano constitucional. La consideración del Tribunal como cooperador del constituyente en su labor de concreción del sistema justificó que la mesa inaugural, integrada por Juan José Solozábal, Manuel Aragón y Francesc de Carreras, abordase la situación de este órgano ante la crisis del modelo y el nuevo escenario territorial. Dos fueron los temas en que se hizo hincapié especialmente en esta primera sesión.

En primer lugar, a la luz del haz de sentencias publicadas estos últimos meses, fue objeto de atención los intentos de materializar el denominado eufemísticamente derecho a decidir y, de modo más general ya en una mesa diferente, la problemática jurídico-constitucional de las consultas autonómicas. Es importante subrayar que la conflictividad constitucional de este tipo de consultas no se ha circunscrito a las declaraciones y actos jurídicos-políticos aprobados por el *Parlament* y la *Generalitat* de Cataluña. Como se recordará, en junio de 2015, la STC 137/2015, de 11 de junio, declaró inconstitucionales y nulos dos artículos del Decreto 95/2014, de 25 de septiembre, del Gobierno de Canarias, por ser disposiciones que permitirían la celebración de auténticos referéndums. Pero al ser obvia la tensa situación que se vive en Cataluña desde hace unos años, los ponentes que abordaron esta cuestión, Juan José Solozábal y posteriormente Asunción de la Iglesia Chamarro, se centraron en los pronunciamientos judiciales relacionados con esta Comunidad Autónoma atendiendo a su mayor repercusión.

El punto de inflexión del proceso soberanista catalán puede situarse a finales de 2012, tras unos resultados electorales que obligaron a CiU a apoyarse en ERC para formar gobierno. Aunque la STC 31/2010, de 28 de junio, ha sido considerada como el factor desencadenante del *procés*, el profesor Solozábal indicó que lo que rechaza este pronunciamiento, que calificó como prudente, no son tanto cuestiones competenciales como su filosofía: aspectos simbólicos, puramente ideológicos, sobre los que se configura la imaginaria nacionalista. De modo que la Sentencia del *Estatut*, lejos de constituir una cortapisa al autogobierno de Cataluña, como fue presentada ante la opinión pública catalana por algunos líderes políticos autonómicos y por la mayoría de sus medios de comunicación, respalda avances competenciales significativos, como los relativos a la inspección de trabajo o la autorización de trabajo de extranjeros, entre otros.

Un mes después de la segunda investidura de Mas, el *Parlament* adoptó su Resolución 5/X, por la que se aprobaba la «Declaración de soberanía y el derecho a decidir del pueblo de Cataluña». Dicha Resolución recordaba a los primeros pasos del camino que se había recorrido en el País Vasco unos años atrás en el marco del Plan Ibarretxe. Por ello, los ponentes enfatizaron las coincidencias y discrepancias argumentativas entre la STC 103/2008, de

11 de septiembre, relativa a la problemática suscitada en el País Vasco, y la STC 42/2014, de 25 de marzo, que declara inconstitucional parcialmente la Resolución 5/X del *Parlament* y reinterpreta el derecho a decidir que la misma recoge.

En relación con ello, llamó especialmente el interés de los ponentes la disociación que la Sentencia realiza, a diferencia de la STC 103/2008, entre el derecho de autodeterminación y el derecho a decidir, admitiendo la posibilidad de ejercer este último siguiendo el cauce previsto para los supuestos de reforma del orden constitucional. Pero esta interpretación, al diluir el derecho a decidir en un derecho de participación, ha terminado provocando la celebración de unas elecciones autonómicas leídas políticamente en clave plebiscitaria. En buena medida porque la Sentencia, que fija como límite al ejercicio del derecho a decidir el respeto inexcusable a los procedimientos, admite *obiter dicta* que el principio de lealtad obligaría al Parlamento español, al menos, a entrar a considerar una propuesta de reforma constitucional que provenga de una Asamblea Legislativa autonómica. Lo cual plantea no pocos interrogantes, tales como si —previa reforma de la LODMR— sería posible celebrar un referéndum consultivo, quién podría convocarlo y con qué ámbito, sobre la presentación de una hipotética propuesta de reforma constitucional por parte del *Parlament*.

Ni la STC 42/2014 ni, posteriormente, las SSTC 31 y 32/2015, de 25 de febrero, jurídicamente irreprochables en la medida que rechazan la materialización de una consulta en los términos unilaterales planteados, han logrado desactivar el proceso soberanista. Mostrando las dificultades que tiene el Derecho para resolver problemas eminentemente políticos y la comprometida posición en que puede ponerse al Tribunal Constitucional si dichos conflictos no se resuelven previamente en los foros oportunos. Por ello Paloma Biglino, en el turno de debate, destacó que mientras en materia de Derechos Fundamentales la función del Tribunal consiste en poner límites al poder, en conflictos territoriales su posición es muy delicada porque decide sobre su reparto, y en cuestiones de esta índole crece la probabilidad de que su *auctoritas* se vea erosionada.

Y dicha erosión se refleja, y acentúa, si consideramos los obstáculos existentes para la ejecución de sus sentencias. Ciertamente no es un mal achacable en exclusiva a la justicia constitucional, pues por todos son conocidos los problemas con los que cuenta en fase de ejecución la jurisdicción contencioso-administrativa, cuando es condenada una Administración Pública, con independencia de lo previsto en la LJCA (art. 108, en especial). Pero parece que el grupo parlamentario popular pensó que reforzando la capacidad del Tribunal para ejecutar sus sentencias corregiría este problema y registró, el 1 de septiembre de 2015, una proposición de Ley Orgánica con la finalidad de

modificar la LOTC en sus artículos 80, 87, 92 y 95.4, quedando este último suprimido¹.

Manuel Aragón analizó con detalle esta propuesta de reforma de la LOTC, mostrándose más crítico con la forma que con el fondo por no haberse negociado previamente la proposición, tramitarse por el procedimiento de urgencia sin ser claro que su simplicidad lo permitiera y habiéndose eludido el dictamen del Consejo de Estado propio de los proyectos de Ley. Desde una perspectiva formal, también fue insólito el protagonismo que se otorgó en la presentación de la proposición al Sr. García Albiol, candidato del Partido Popular a la Presidencia de la *Generalitat* en las elecciones catalanas de septiembre y quien no tiene la condición de parlamentario. Era evidente que la reforma de la LOTC guardaba una estrecha relación con el proceso electoral en Cataluña y las decisiones que iban a adoptarse si *Junts pel sí* conseguía la mayoría absoluta en el *Parlament*. Si tras los comicios el nuevo *Govern* decidía seguir la hoja de ruta anunciada durante la campaña, los primeros pasos de ésta se iban a adoptar en un escenario con las Cortes Generales disueltas y sin la posibilidad de recurrir, llegado el momento, al instituto de la coerción estatal previsto en el artículo 155 CE. Y ello porque la Diputación Permanente del Senado, ante la falta de una remisión constitucional expresa, quizás no pueda la mayoría absoluta que debe concurrir en esa Cámara para activarlo. Es más, incluso una vez constituidas las Cortes, con unas Cámaras más fragmentadas que las de la actual legislatura, se podría dificultar la obtención de dicha mayoría.

Atendiendo al fondo, Ángel Gómez Montoro quiso evidenciar que la reforma en buena medida profundiza los poderes de ejecución con los que ya contaba el Tribunal y que habían sido reforzados, con escaso éxito, en la modificación de la LOTC de 2007. Por ello destacó Aragón Reyes que los problemas de constitucionalidad planteados ahora se circunscribían, a lo sumo, a la posibilidad de que el Tribunal acordase llegado el momento la suspensión en funciones de un funcionario o autoridad de la administración incumplidora. Decisión que, hasta entonces, solo cabía adoptar mediante Sentencia judicial firme o por el cauce que la Constitución prevé en su artículo 155 y que la reforma del TC intentaba eludir.

Tradicionalmente la jurisprudencia constitucional ha considerado la coerción estatal como un instrumento extraordinario de control autonómico,

¹ A lo largo de su tramitación parlamentaria no se admitió ninguna enmienda y el 17 de octubre de 2015 publicó el BOE, y entró en vigor, la Ley Orgánica 15/2015, de 16 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, para la ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional como garantía del Estado de Derecho.

tal y como recordarán quienes asistieran en septiembre de 2014 a la excelente ponencia impartida por Jesús García Torres en el mismo escenario. De forma que tras la STC 76/1983, de 5 de agosto sobre el proyecto de la LOAPA, se dificultó considerablemente una posible visión desdramatizada de esta institución. Pero desde hace unos meses asistimos no tanto a la flexibilización de las medidas a adoptar en el marco del artículo 155 como a la regulación de técnicas propias de este instituto al margen del cauce previsto para el mismo. Sería el caso de la presente reforma de la LOTC o de las medidas previstas en la LOEP², sobre cuya constitucionalidad se ha pronunciado favorablemente el Tribunal en STC 215/2014, de 18 de diciembre.

García Torres volvió a estar presente en Miraflores en esta ocasión, pero dejando al margen la coerción estatal, para exponer con precisión la problemática asociada a los principios de prevalencia y supletoriedad y cómo ambos han sido desactivados por la jurisprudencia del TC.

En el caso de la cláusula de supletoriedad, la evolución de la jurisprudencia constitucional ha sido notoria. Partiendo implícitamente de la existencia de una competencia legislativa universal a favor del Estado (STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 4), el Tribunal ha terminado considerando esta cláusula como una previsión dirigida al aplicador del Derecho para indicarle el modo en que debe colmar las lagunas de los ordenamientos autonómicos cuando las hubiere (SSTC 118/1996, de 27 de junio y 61/1997, de 20 de marzo). En relación con ello, el ponente señaló que el principio de supletoriedad de la normativa estatal carecería de sentido si la Constitución se reformase incorporando una cláusula competencial residual a favor de las CC. AA. Aragón Reyes quiso apuntar aquí que, sobre todo desde la década de los noventa, el Tribunal Constitucional ha considerado en la práctica las competencias del Estado como de atribución. De forma que, independientemente del tenor literal del artículo 149.3 CE, que atribuye al Estado todas las competencias no asumidas en los Estatutos de Autonomía, a día de hoy el residuo competencial corresponde *de facto* a las CC. AA. Con razón había señalado García Torres que, de las cuatro reglas que recoge el artículo 149.3 CE, solo una, el principio dispositivo, está operativa actualmente.

Como contrapartida, pero de forma análoga a lo que ocurre en los federalismos de integración, los títulos competenciales transversales (arts. 149.1.1 y 13 CE) han sido generosamente interpretados por el Tribunal. Antonio López Castillo, al abordar el marco europeo, hizo referencia a la *vis expansiva* del ámbito de intervención de la UE producida al amparo de un sistema de

² Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

distribución competencial por funciones y, sobre todo anteriormente, de la cláusula de imprevisión contenida a día de hoy en el artículo 352 TFUE. Pero aunque valoró positivamente la labor integradora de la jurisprudencia del TJUE e invitó a proyectar los criterios europeos al plano nacional, consideró que un reparto competencial por materias a nivel comunitario podía servir para desactivar el euroescepticismo que gana apoyos últimamente.

Mayor controversia suscitó el análisis de la cláusula de prevalencia. En su ponencia, García Torres indicó que, a pesar de que el constituyente recogió claramente este principio en el artículo 149.3 CE, ni la doctrina ha defendido su aplicación ni la jurisprudencia constitucional ha procedido a aplicarlo, al decantarse por la teoría de la inconstitucionalidad mediata (STC 163/1995, de 8 de noviembre), pese a la existencia de fundados votos particulares en sentido contrario. Entre los magistrados discrepantes del TC que con mayor énfasis han defendido en voto particular la activación de este principio se encuentra Javier Delgado Barrio, destacando sus reflexiones contenidas en los votos formulados a la STC 1/2003, de 16 de enero o, más recientemente, el de la STC 66/2011, de 11 de mayo, cuya síntesis expuso con precisión García Torres.

La aplicación de la cláusula de prevalencia, y dirimir los conflictos competenciales desde la eficacia y no desde la validez, otorgaría un protagonismo notable a la jurisdicción ordinaria en la delimitación de la distribución territorial del poder. García Torres destacó algunas ventajas de este sistema, aun consciente del riesgo de politizar la justicia y de que se diesen diferencias interpretativas entre Tribunales en un primer momento. Así, recordó que el sistema no distaría mucho del previsto a nivel europeo, donde cualquier órgano jurisdiccional está obligado a plantear ante el TJUE la cuestión prejudicial solo si considera pertinentes las objeciones suscitadas en el litigio sobre la validez de la normativa europea aplicable al caso (art. 267 TFUE). Además, la duración del proceso que hoy se sitúa en torno a los ocho años disminuiría e, indirectamente, se reduciría la acumulación de trabajo en el TC que podría dedicarse a otros menesteres. Aunque no se debería impedir, en opinión del ponente, la posibilidad de que el Tribunal siguiese conociendo de la constitucionalidad mediata a través de la cuestión de inconstitucionalidad, cuando se le plantee.

Indudablemente, tras este debate subyace el controvertido sistema de distribución competencial que, sin seguir una terminología unívoca, recoge nuestra Constitución. Y en este sentido fue Manuel Aragón quien llamó la atención sobre las dificultades que entrañaría, en una futura reforma constitucional, el mantenimiento simultáneo de la cláusula de prevalencia y el modelo de bases-desarrollo, al ser dos criterios para la resolución de conflictos competenciales difícilmente conciliables por responder aquella al principio de primacía y este último al de atribución.

Marian Ahumada Ruiz analizó el sistema de distribución competencial sobre la lógica bases-desarrollo y destacó que, si bien lo básico ha sido considerado por el Tribunal como un mínimo normativo común en todo el territorio, la imposibilidad de aprobar disposiciones interpretativas de la Constitución ha hecho fracasar los dos intentos de definirlo normativa y genéricamente: tanto desde el centro (art. 2 Proyecto de LOAPA) como desde la periferia (art. 111 Estatuto de Autonomía de Cataluña). Lo que convierte al Tribunal Constitucional, de nuevo, en la piedra angular del modelo territorial. A través de su jurisprudencia, y no siempre de forma lineal, el Constitucional ha determinado los vehículos normativos en los que pueden regularse las bases y la consideración de mínimo común normativo de forma casuística en cada regulación. Es decir, al TC corresponde definir lo básico en un sentido formal y material.

Ahumada Ruiz, de forma análoga a lo señalado por López Castillo respecto a la prolijidad de las directivas, resaltó la amplitud que en ocasiones adquieren las bases y cómo en algunas materias pueden llegar a regular íntegramente un determinado subsector. Pero precisamente al no tener lo básico la misma extensión en cada materia, ha sido frecuente acudir al TC tras la aprobación de una norma básica para que delimitase el mínimo normativo común materia por materia, regulación por regulación y disposición por disposición. Edmundo Matía intervino para incidir en la difícil posición en que queda el Tribunal, pues complejo —por no decir imposible— es realizar dicho juicio con base en criterios exclusivamente jurídicos y no de oportunidad. Evidentemente con ello no se quiere decir que el Tribunal haya actuado arbitrariamente, pero sí que sus sentencias se fundamentan en buena medida en un principio de razonabilidad. Es decir, en primer lugar se deja que el Estado defina lo básico y con posterioridad el Tribunal, a partir de criterios en ocasiones tan coyunturales como jurídicos, controla los posibles excesos de aquel. Una tarea hercúlea de la que es muestra el voto particular formulado a la STC 58/2015, de 18 de marzo, que resolvió un conflicto de competencias en materia de ordenación zootécnica, sanitaria y de bienestar animal de las explotaciones equinas.

Nos encontramos, en suma, ante un modelo de distribución competencial que convierte a los magistrados y letrados del Tribunal en expertos de las materias más variopintas, con un elevado coste de oportunidad e incluso un nada desdeñable déficit democrático.

A estos inconvenientes, inherentes a la garantía judicial del sistema de distribución de competencias, hay que añadir que en España las garantías políticas del mismo son frágiles. Las debilidades y limitaciones de las relaciones de inordinación entre el Estado y las CC. AA. existentes en nuestro modelo territorial han sido consideradas por la doctrina otra de las causas de la com-

plejidad y conflictividad que lastran el Estado autonómico. La precariedad de esas relaciones fueron abordadas por Juan M^a Bilbao Ubillos y Josep Maria Castellà Andreu.

Aunque la falta de participación autonómica se manifiesta en diversos ámbitos, como en la designación de los integrantes de administraciones independientes, incluso de reciente creación —v. gr. la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia o la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal—, Bilbao Ubillos dedicó buena parte de su ponencia a la ineficacia en este punto del Senado y a su pretendida, pero engorrosa, reforma. Y decimos engorrosa ya que siendo evidente que tras casi cuarenta años de desarrollo constitucional la Cámara Alta no es, como postula el enunciado del artículo 69.1 CE, una Cámara de representación territorial, hasta ahora ha sido imposible hallar una fórmula o propuesta que concite un mínimo acuerdo político —y doctrinal— para acometer la reforma. Reformar el Senado para hacer de él una «verdadera» Cámara de representación territorial presupone que hay o puede haber Cámaras de representación territorial «verdaderas», aunque ello sea cuestionable. En el plano teórico, las segundas Cámaras federales que se consideran modelo a seguir no son órganos de las entidades territoriales y no expresan jurídicamente la voluntad de estas. En la práctica, dichas Cámaras tampoco alumbran una representación especial, pues la dinámica partidista característica de la democracia de partidos neutraliza su posible especificidad territorial. Y a estos inconvenientes —que para alguna doctrina hacen de la representación territorial un enunciado vacío— se une, en el caso español, la dificultad política, derivada de nuestras tensiones territoriales, de alcanzar un acuerdo integrador respecto a su composición y funciones.

Partidario, con todo, de la reforma del Senado en sentido territorial, Juan M^a Bilbao consideró tímida, aunque bien orientada, la propuesta pergeñada en la Ponencia de estudio para reformar, al menos, las funciones de la Cámara. Dicha propuesta persigue atenuar el desequilibrio existente entre el Congreso y el Senado y, manteniendo a este último como cámara legislativa, recomienda fundamentalmente ampliar el plazo de dos meses previsto en el artículo 90 CE y el número de materias en los que conoce en primera lectura, circunscritos actualmente a los supuestos previstos en los artículos 145.2 y 158.2 de la Constitución (art. 74 CE). Francesc de Carreras se mostró flexible y abogó por una reforma del Senado en sentido federal, pero sin mantener necesariamente su naturaleza parlamentaria tal y como evidencia la referencia que el profesor hizo al *Bundesrat* alemán.

Respecto a su composición el debate parece interminable, incluso entre quienes mantienen que una segunda Cámara conseguiría una mejor representación de los intereses autonómicos en el proceso legislativo. Lo cual, además, no es evidente atendiendo al sistema de partidos existente en España y al

sistema electoral previsto para la designación de los diputados del Congreso, factores ambos que convierten realmente a la primera Cámara, como ocurre en varios Estados federales, en el foro en que se hacen efectivamente presentes los intereses territoriales. Y no solo por la representatividad y fortaleza que los partidos nacionalistas tienen en la Cámara Baja, sino también por la influencia que ejercen las estructuras y los líderes regionales de los partidos estatales sobre sus direcciones nacionales y sus diputados.

Por su parte, Josep Maria Castellà analizó los mecanismos de coordinación entre Estado y CC. AA. destacando los problemas que atraviesan, en buena medida provocados por falta de voluntad política para que funcionen. Para Castellà es evidente que son necesarios espacios multilaterales de negociación entre ejecutivos como vía preferente de resolución de conflictos y de articulación de intereses territoriales. Unos espacios o instituciones que, como las Conferencias de Presidentes, extraordinariamente eficaces en Austria, Alemania y Suiza, las conferencias y mesas intersectoriales y otros mecanismos multilaterales, propicien la integración y hagan partícipes a los entes subcentrales en las decisiones del Estado.

En nuestro país, lamentablemente, el federalismo cooperativo se encuentra en un estado embrionario. Ignacio González García destacó que en ocasiones son las propias CC. AA. las que no aprovechan los instrumentos de cooperación posibles dentro del ordenamiento constitucional. Por ejemplo, quiso destacar González García que la previsión del artículo 145.2 CE no constituye una cortapisa real a la celebración de convenios entre CC. AA., pues las Cortes, con su autorización, solo podrían controlar la concurrencia del supuesto al que se refiere el apartado primero de ese mismo artículo: la federación entre Comunidades. Y nada impide tampoco, desde el punto de vista constitucional, la celebración de reuniones horizontales entre los gobiernos autonómicos, como lo fue la frustrada Conferencia de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas.

Puede que el quid de la cuestión, como señaló Francisco Balaguer, sea que en España a la tensión entre centro y periferia haya que añadir otra, de igual o mayor intensidad, entre las propias CC. AA. Castellà hizo tangible esta apreciación al enfatizar que, frente a los instrumentos multilaterales de coordinación, los partidos nacionalistas se inclinan por la negociación informal en los pasillos del Congreso. Es evidente, en suma, que la búsqueda exacerbada de una relación bilateral con el Estado es un escollo para que las CC. AA. estudien de forma conjunta sus problemas comunes.

La tendencia hacia la bilateralidad, y en general la asimetría de la que es reflejo, no es fácilmente conciliable con una reforma constitucional en clave federal. En este sentido se pronunció Josu de Miguel, quien destacó que un federalismo asimétrico implica reconocer la existencia de una isla constitucional

en la que se modula la aplicación de la Carta Magna. Una decisión esta que conlleva riesgos, nada novedosos y por todos conocidos, como los surgidos en el Reino Unido respecto a la *West Lothian Question*.

Por no ser fácil medir y valorar la voluntad de autogobierno de una determinada región, no parece oportuno extraer consecuencias jurídicas de ella. Una cosa es ser consciente de que sobre determinadas materias, como la lengua, solo algunas CC. AA. podrán legislar, y otra esgrimir que la reducción o supresión de instituciones autonómicas estos últimos años son muestra de una idiosincrasia menos autonomista. Y reclamar algunos, a partir de ahí, un reconocimiento constitucional específico para su Comunidad al tiempo que se lo niegan a otras. No puede olvidarse que cuando ha habido recursos económicos suficientes todas las CC. AA. han tratado de recabar para sí el máximo techo competencial posible.

César Aguado Renedo abordó, precisamente, la problemática asociada a la reorganización institucional de las CC. AA. en el contexto de la crisis económica y restricción del gasto público, que ha derivado en la supresión de instituciones autonómicas, como algunos defensores del pueblo autonómicos, consejos consultivos y sociales o la reducción del número de escaños en algunas CC. AA. Si bien reducciones como esta última se acometen, en ocasiones, con una intencionalidad más política (*gerrymandering*) que presupuestaria, siendo un ejemplo claro Castilla-La Mancha. Relacionado con ello, José Tudela quiso destacar los problemas que entraña definir la eficacia institucional solo en términos económicos y denunció, además, que cuando se habla de ineficacia institucional se piensa por defecto solo en las instituciones autonómicas, aunque realmente no sea un mal exclusivo de estas, pues también lo adolecen las instituciones del Estado.

A este respecto, sería conveniente diferenciar entre administración e instituciones autonómicas. Mientras las administraciones autonómicas han crecido durante estos últimos años de un modo no siempre justificado y empleando fórmulas jurídicas discutibles —sociedades mercantiles, entidades de derecho público...—, algunas instituciones han constituido el último dique que se ha encontrado la progresiva presidencialización de los regímenes autonómicos. Es cierto que los parlamentos autonómicos atraviesan muchos problemas, pero la solución no debe pasar por debilitarlos más, pues siguen siendo un instrumento necesario para controlar a los gobiernos y aumentar la calidad de nuestra democracia.

Nadie duda, en otro orden de cosas, que la crisis económica iniciada en 2008 ha condicionado la evolución del Estado autonómico, de modo que los problemas presupuestarios que han tenido las CC. AA. —y el propio Estado— han afectado a la autonomía financiera de estas y, consecuentemente, a su autonomía política. Aunque es habitual que en los Estados federales la po-

sición del centro se refuerce en épocas de crisis frente a la periferia, atendiendo a su mayor capacidad de maniobra, en España este proceso ha presentado particularidades que merecieron atención durante el curso.

Comenzando por una cuestión concreta, cabe destacar que el proceso de recentralización ha sido tibio en materia sanitaria, aspecto en el que se centró Luis Delgado del Rincón. Por un lado, es cierto que el TC por SSTC 71 y 85/2014, de 6 y 29 de mayo, respectivamente, declaró la inconstitucionalidad del conocido como «euro por receta», implantado por Cataluña y la Comunidad de Madrid. Pero, por otro, el Tribunal, mediante Auto 239/2012, de 12 de diciembre, ha levantado la suspensión del Decreto vasco 114/2012, de 26 de junio, por el que se amplió la cobertura sanitaria a las personas excluidas del Sistema Nacional de Salud por el Real Decreto-Ley 16/2012, de 20 de abril. Análogamente, el TC levantó la suspensión de la Ley Foral 8/2013, de 25 de febrero, por Auto 114/2014, de 8 de abril. En dichos pronunciamientos el TC entiende que, por el momento, un inconcreto ahorro económico pretendido por las instituciones centrales no puede prevalecer sobre el derecho a la salud. Aunque restan por dictarse las pertinentes Sentencias, si el Tribunal mantiene su jurisprudencia al respecto es previsible que niegue que privar de asistencia sanitaria a *ciudadanos* extranjeros tiene la condición de básico. Sin duda habrá que esperar a la publicación de la Sentencia para valorar adecuadamente la dimensión que el TC decide dar al artículo 149.1.13 CE, pero ello es probable porque tradicionalmente las CC. AA. han podido extender a su cargo, sin empeorarlo, el común denominador establecido por el Estado (por todas, STC 136/2012, de 19 de junio).

Alicia González Alonso centró su exposición en los mecanismos extraordinarios de financiación autonómica articulados de forma transitoria en 2012 y regulados con vocación de permanencia en diciembre de 2014 por Real Decreto-Ley 17/2014, de 26 de diciembre. El Real Decreto-Ley presentaba problemas de constitucionalidad, pues aunque no alteraba su contenido, cabía entender que *de facto* modificaba la LOEP. La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) ha apuntado en este sentido que, en la práctica, estos instrumentos extraordinarios de financiación rectifican, incrementándolos, los objetivos de deuda fijados inicialmente. Pero olvidando problemas formales respecto al instrumento normativo empleado —que habrían sido corregidos en parte con la aprobación de la LO 6/2015, de 12 de junio—, lo relevante es destacar que el Estado ha establecido una vía paralela de financiación para las CC. AA., sometiendo a las mismas a un riguroso sistema de control, en lugar de afrontar una necesaria reforma del modelo en su conjunto. Y no debe pasarse por alto que este cauce alternativo de financiación empaña en mayor medida la transparencia del sistema en su conjunto y dificulta su control. Un sistema, no lo olvidemos, que ya presenta numerosos

problemas tal y como había advertido José Tudela, quien en este sentido hizo especial hincapié en la necesidad, al menos, de lograr un cálculo más ajustado del Cupo y de la Aportación propios de los sistemas forales para corregir la sobrefinanciación de la que disfrutaban País Vasco y Navarra.

Vinculado a ello, y a los problemas de financiación que atraviesan prácticamente el resto de Comunidades, se encuentra la polémica relativa a las subvenciones condicionadas. Tomás de la Quadra expuso la jurisprudencia constitucional al respecto, fijada en STC 13/1992, de 6 de febrero, y que rechaza la teoría norteamericana del *spending power*. Si bien destacó que dicha doctrina puede haber sido modulada tácita y parcialmente por la STC 178/2011, de 8 de noviembre (FJ 7), tesis defendida por la magistrada Adela Asúa Batarrita en su voto particular a la STC 226/2012, de 29 de noviembre. Ciertamente la doctrina no es unánime respecto a la conveniencia de mantener los criterios fijados en 1992, en un escenario en el que la suficiencia financiera de las CC. AA. era una quimera. Puede que lo que haya que preguntarse hoy en día es si las CC. AA. tienen los mecanismos suficientes como para ejercer libremente sus competencias, pero sin olvidar la desigual distribución de la riqueza en el seno de nuestro Estado compuesto.

De lo que no cabe duda es que la demora en la resolución de controversias competenciales, a la que ya nos hemos referido y en la que insistió el ponente, tiene una especial incidencia respecto a la actividad de fomento. Pues durante todos los años de litispendencia constitucional el Estado reitera la misma convocatoria, declarada normalmente con posterioridad contraria al orden de distribución de competencias. Y la Sentencia solo puede declarar la incorrección de un elenco de situaciones consumadas sin posibilidad de enmendarlas.

En la mesa previa a la clausura del curso fue analizado el régimen local. En clave interna y comparada, Antonio Cidoncha Martín, Fernando Simón y José Luis García Guerrero enmarcaron sus reflexiones sobre la situación de las entidades locales en el contexto de la actual crisis económica. Y partiendo del carácter multinivel de la comunidad local, Pedro Luis Martínez Pallarés abordó la problemática de las Diputaciones Provinciales y de otras EELL supramunicipales, como las comarcas.

Fernando Simón y Antonio Cidoncha centraron su atención en el impacto que sobre los presupuestos y las cuentas públicas de los entes locales pueden tener las reglas de austeridad contenidas en la LOEP y la LRSAL³.

La LOEP desarrolla los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera previstos en el reformado artículo 135 CE. A priori es una

³ Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

norma aplicable a todas las Administraciones Públicas, pero tras su lectura se comprueba que el legislador es inflexible con las EELL, riguroso con las CC. AA. y guarda en muchas ocasiones un enigmático silencio respecto a la Administración General del Estado, de la que se presume benévolamente el cumplimiento de los objetivos de déficit y deuda.

La norma impone a las EELL presentar equilibrado o con superávit sus presupuestos cada ejercicio (art. 11.4 LOEP), sin haber una definición estructural del mismo como en otras Administraciones. Y también la LOEP es más severa, si se compara el trato de las EELL y el dado a las CC. AA., por lo que respecta a la aplicación de las medidas con las que la norma garantiza el retorno a una situación de equilibrio presupuestario en caso de incumplimiento. La mayor contundencia normativa hacia las EELL es evidente, pero, como subrayó Fernando Simón, no es necesariamente la causa de que hayan sido las EELL, precisamente, las únicas Administraciones que han presentado en su conjunto superávit en 2014.

En relación con esta cuestión, en el debate se señaló que la LOEP ha sido considerada por la doctrina una norma meramente retórica, cuya aplicación práctica resultaba poco probable mientras el signo político del gobierno central y el autonómico incumplidor fuese idéntico. Solo así se explica que el Ministerio de Hacienda desatendiese a lo largo de 2014 y principios de 2015 las recomendaciones de la AIREF, ante el previsible incumplimiento de los objetivos de déficit y deuda en la mayoría de CC. AA., sobre la procedencia de aplicar hasta las medidas coercitivas recogidas en el artículo 25 LOEP, consideradas conformes a la Constitución por el TC en STC 215/2014, de 18 de diciembre. La activación del elenco de medidas de la LOEP ha sido vista más como una decisión política que jurídica o económica. Y así se ha evidenciado tras las elecciones autonómicas de mayo de 2015, pues ha sido una vez celebradas y tras los cambios de gobierno habidos en algunas CC. AA. cuando se ha anunciado su implementación. Pocos días después de la clausura del curso, el ministro de Hacienda anunció, por vez primera, la aplicación de las medidas correctivas del artículo 20.5 LOEP en Extremadura y Aragón por incumplimiento de su periodo medio de pago a proveedores. Medidas que jurídicamente también procedía adoptar hacía más de un año, que políticamente, de forma análoga, habían sido demoradas y sobre cuya constitucionalidad, además en este caso, todavía debe pronunciarse el TC (recurso de inconstitucionalidad núm. 1762-2014, presentado por la Junta de Andalucía contra la modificación llevada a cabo en la LOEP por LO 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público). La Comunidad Valenciana, tras una reducción acelerada de su periodo medio de pago a proveedores, consiguió eludir la aplicación del artículo 20.5 LOEP, a pesar de haber sido advertida en junio, un día antes de que las *Corts* invitiesen

presidente a Ximo Puig. Así las cosas, las dudas acerca de la aplicabilidad de la LOEP se disipan. Y si ello pasa en relación con las CC. AA., no cabe duda de que la LOEP se aplicará también a las EELL, donde su menor poder político ha podido modular, mediatamente, sus decisiones presupuestarias y ser razón del mejor desempeño a la hora de cumplir los objetivos de estabilidad.

Cidoncha Martín, con la perspectiva que permite el transcurso del tiempo, realizó una valoración sobre la aplicación de la LRSAL casi dos años después de su aprobación. Desde luego el balance no es positivo para los partidarios de la norma, pues el carácter bifronte de la autonomía local y, consecuentemente, la normativa aprobada por algunas CC. AA., ha obstaculizado su implementación. La cláusula de prevalencia (art. 149.3 CE) no contiene hoy en día un criterio de preferencia aplicativa de la normativa estatal. Pero como tampoco establece la Constitución que la norma que deba prevalecer es la autonómica, se ha planteado un problema mayúsculo en los ayuntamientos que deseaban actuar conforme a Derecho, por existir dos normas válidas y aplicables. Evitar esta duplicidad de regulaciones sería otra cuestión que podría solventar una futura reforma constitucional que afrontase una nueva definición competencial.

García Guerrero enfocó el problema desde una óptica diferente y expuso dos sistemas de control de competencias locales en clave comparada. El ponente desarrolló el modelo estadounidense, supeditado a la conocida como *Dillon's rule*, y el alemán. Singular interés merece este último, a pesar de que en el mismo los entes locales no formen un tercer pilar del Estado federal, sino que se configuran como una administración indirecta (*Mittelbare Verwaltung*) de los *Länder*. Aunque ello choca con la tradición municipalista española, la atribución a los *Länder* de competencias en materia de EELL sí podría ser interesante, pues limaría los problemas que acabamos de plantear en el párrafo anterior. Pero sin olvidar que en última instancia es el artículo 28.2 LFB el que garantiza constitucionalmente la autonomía de los municipios y, subordinada a ella, de las agrupaciones de estos (*Kreis*), lo cual constituye una importante diferencia con el sistema norteamericano.

De acuerdo con ello, Martínez Pallarés abogó por una reforma constitucional que siguiese garantizando la autonomía de la comunidad política local, por no ser subsumibles sus intereses en los autonómicos. Es más, si no se afronta una profunda —e improbable— reforma de la planta local, señaló que convendría seguir reconociendo en la Constitución la existencia de un ente local intermedio. Además, el ponente se mostró proclive a atribuir a las CC. AA. las competencias legislativas para regular estas administraciones, pues permitiría ajustar mejor la respuesta que se da a los problemas en las distintas partes de España. Y atender las diferencias entre las agrocidades andaluzas y el Teruel despoblado, pasando por las conurbaciones mediterráneas y

las parroquias asturianas. Pero con independencia de ello, la existencia de una administración supramunicipal parece necesaria en todo el territorio: más allá de su denominación, de que su funcionamiento admita mejoras, por ejemplo en materia de transparencia, o incluso de su número, que podría incluso modificarse, para dar respuesta eficaz a las necesidades de los vecinos.

Aunque parezca que son muchos los problemas que atraviesa nuestro Estado Autonómico, una reforma en clave federal del mismo, como señaló Francisco Balaguer ya en el acto de clausura, no supondría una fuerte convulsión constitucional sino que se limitaría a consolidar lo alcanzado y pulir algunas disfunciones. García Torres, en este sentido, había hablado de reforma federal como mejora técnica de la Constitución. Por ejemplo, convendría suprimir algunos artículos del Título VIII, por ser derecho transitorio cuya aplicabilidad está ya agotada. Interesante parece por el mismo motivo, como señaló Francesc de Carreras, considerar en un futuro artículo 2 CE a la autonomía como un principio y no como un derecho. Los nudos gordianos de la reforma constitucional serían en todo caso la financiación autonómica, qué hacer con el enigmático concepto de representación territorial en relación con el Senado y decidir sobre el reparto de competencias que se debería llevar a la Constitución, para alterar la naturaleza jurídica de los EEAA y reducir la conflictividad de sus procesos de reforma.

Francisco Rubio Llorente clausuró el curso sintetizando con brillantez todas estas ideas que nos ocupan y preocupan desde hace ya mucho tiempo. Quizás demasiado, en opinión de Rubio, que se mostró muy crítico con la evolución de un problema enquistado que ha devenido interminable. Manuel Aragón había señalado unos minutos antes que una reforma constitucional ni puede pretender integrar planteamientos independentistas, ni conseguirá el apoyo de aquellos que los defiendan de forma estructural. Por ello Rubio Llorente insistió en la necesidad de deslindar una propuesta de reforma constitucional de la situación política que se atraviesa en Cataluña. Y ello porque si la finalidad de la reforma es calmar al independentismo catalán, y el independentismo triunfa, no habría reforma constitucional que ofrecer a pesar de su necesidad. Y aunque a día de hoy, señaló Francisco Rubio, hablar de reformar la Constitución puede ser un trabajo meramente intelectual, atendiendo a la falta de miras que la clase política ha demostrado al respecto, no es excusa para que la academia no siga estudiando la materia y mejorando la calidad de las propuestas. No olvidemos, entonces, las palabras del profesor Rubio.

Para finalizar, solo restaba que Manuel Aragón, previo agradecimiento por la excelente organización a Alicia González Alonso, coordinadora del curso, diese paso a la entrega de los diplomas a los asistentes. Y, tras la misma, convocase a todos los allí presentes para asistir de nuevo al año que viene a otra edición de este magnífico observatorio anual del, hoy por hoy, Estado de las Autonomías.