

# EL SISTEMA AUTONÓMICO EN ACCIÓN

## Crónica del curso de la Universidad Autónoma de Madrid celebrado en Miraflores de la Sierra los días 8, 9 y 10 de septiembre de 2016

PABLO GUERRERO VÁZQUEZ

Universidad de Zaragoza

pgv@unizar.es

«El Estado autonómico en acción» fue el título escogido por los profesores Juan José Solozábal y Manuel Aragón para celebrar, en su novena edición, el observatorio anual sobre el Estado autonómico, celebrado en Miraflores de la Sierra los días 8, 9 y 10 de septiembre de 2016. El encuentro, enmarcado en el proyecto de investigación «Las posibilidades del Estado Jurisdiccional Autonómico: tras la sentencia del *Estatut* en la actual situación de crisis económica y bloqueo constitucional» (DER 2012-34428), volvió a contar con la presencia de reconocidos profesionales y académicos y, un año más, con el apoyo fundamental de la Fundación Manuel Giménez Abad de estudios parlamentarios y autonómicos.

En esta ocasión no estuvo presente, por primera vez, el profesor Francisco Rubio Llorente, cuya intervención ponía broche final a las reflexiones de este encuentro. Por ello los dos directores del curso, Aragón y Solozábal, dedicaron sus primeras palabras a la memoria de su maestro y a su importante legado, del que era reflejo el nutrido grupo de expertos, y de amigos, reunidos en la sierra de Madrid para seguir debatiendo aquellos temas que tanto preocuparon a Rubio.

### I. EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL COMO SUJETO AUTONÓMICO

Partiendo de la consideración del Estado autonómico como Estado jurisdiccional, la primera mesa llevó por título «El Tribunal Constitucional como sujeto autonómico» y comenzó con las intervenciones de los profesores Solozábal y Aragón, que realizaron un repaso de la jurisprudencia del Tribunal dictada en el último año en materia territorial. Solozábal diferenció, junto a una línea continuista, de marcado carácter centralista, otra rectificadora que, aun careciendo de perspectiva como para ser considerada tendencia, sí que era lo

suficientemente significativa como para ser tenida en consideración. En el primer grupo de Sentencias se encontraban, a título de ejemplo, las SSTC 93, 156, 197, 198 o 214/2015, pronunciamientos en los que el Tribunal reforzó los poderes del Estado, apoyándose en una interpretación amplia de títulos competenciales de carácter horizontal, como los apartados 1º y 13º del artículo 149.1, o del sistema de bases en materia de régimen jurídico de las administraciones públicas (art. 149.1.18º). En cualquier caso, son decisiones a las que se formularon sólidos votos particulares discrepantes, lo que dificulta sin lugar a dudas su consideración como sentencias señeras a la hora de continuar construyendo el Estado autonómico.

Frente a ellas, el Tribunal también había dictado durante los últimos meses algunas sentencias que fortalecieron los poderes autonómicos. Solozábal destacó la STC 271/2015, de 17 de diciembre, y consideró correcta la comprensión que la misma realiza de la compatibilidad entre la norma autonómica y la básica estatal. El Tribunal consideró que computar al *nasciturus* como miembro de la unidad familiar en los procesos de admisión de alumnos de centros docentes no universitarios mantenidos con fondos públicos no vulneraba la legislación básica estatal en la materia (art. 82.4 LOE). Es decir, admitiendo el carácter básico de la norma estatal, en un sentido formal y material, el Tribunal elude declarar la inconstitucionalidad mediata de la disposición autonómica mediante una interpretación más flexible que a la que nos había acostumbrado estos últimos años. Juan José Solozábal también destacó dentro de este grupo la STC 41/2016, de 3 de marzo, que resolvió el primero de los recursos interpuestos contra la LRSAL<sup>1</sup>. Aunque sobre ella se volverá al abordarse la mesa dedicada a Administración local, debemos adelantar que la misma, cuando declara la inconstitucionalidad de alguna de sus disposiciones, lo que está tutelando, en última instancia, es la autonomía política y financiera de las CC. AA. Asimismo, se hizo referencia a la STC 57/2015, de 18 de marzo, donde el Tribunal, si bien declara inconstitucionales algunos preceptos de la Ley cántabra de ordenación del litoral por ser contrarios al principio de autonomía local, también reconoce la constitucionalidad de otros cuando entran en juego intereses supramunicipales.

En definitiva, estamos ante tres pronunciamientos (SSTC 57/2015, 271/2015 y 41/2016) en los que el Tribunal trata de buscar un equilibrio, olvidado durante estos últimos años, en la distribución territorial del poder. Solo el paso del tiempo determinará si se trata de un criterio que adquiere

---

<sup>1</sup> Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

firmeza y se consolida o, por el contrario, nos encontramos ante una excepción en el marco de un proceso marcadamente centralizador.

Manuel Aragón centró su exposición en el análisis de las SSTC 259/2015, de 2 de diciembre, y 118/2016, de 23 de junio. Con anterioridad, de forma tangencial, abordó críticamente el problemático control jurisdiccional de los decretos leyes autonómicos, cuestión que, como veremos, constituyó el núcleo de la ponencia de Ignacio García González. Además, con la cautela debida, Aragón mostró su conformidad con el recurso previo de inconstitucionalidad contra Proyectos de Ley Orgánica de Estatutos de Autonomía o su modificación, introducido por LO 12/2015, de 3 de octubre, puesto que, como recordó, dichas normas acometen un desarrollo inmediato de la Constitución y el recurso previo de inconstitucionalidad, sin privar al Tribunal de la posibilidad de conocer de un recurso *ex post*, presenta una lógica semejante a la prevista en el artículo 68 LOTC respecto a los tratados internacionales.

En la STC 259/2015 el Tribunal abordó la impugnación de la Resolución 1/XI, de 9 de noviembre, del *Parlament*, sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales del 27 de septiembre de 2015. Es decir, poniendo negro sobre blanco, como indicó Aragón, sobre el inicio del proceso jurídico de independencia. En la Sentencia el ponente apreció un cambio de la posición del Tribunal respecto a la interpretación conforme acometida en la STC 42/2014, de 25 de marzo, sobre el ambiguo derecho a decidir. Ciertamente, en la STC 259/2015 el Tribunal señala con claridad el procedimiento previsto en el artículo 168 CE para tratar de materializar esta aspiración política. Un precepto que considera vulnerado al no haberse seguido el cauce constitucionalmente establecido para abordar una redefinición del orden constitucional como la que pretende la antedicha Resolución (FJ 7). Recuérdese a este respecto que la dilución del derecho a decidir en un derecho de participación terminó provocando la celebración de unas elecciones autonómicas leídas políticamente en clave plebiscitaria el 27 de septiembre de 2015.

Manuel Aragón mostró su conformidad con la Sentencia cuando afirmó que el cauce previsto en el artículo 168 CE es el adecuado para que, como resultado, se produzca la secesión de una parte del territorio nacional. Pero sin que ello sea una concreción del derecho a decidir, sino una manifestación de la potestad del soberano para decidir su ámbito democrático. Aragón concluyó esta cuestión señalando que la incorporación constitucional del derecho a decidir, entendido como eufemismo del derecho de autodeterminación, no sería posible ni siquiera a través de la vía del artículo 168 CE, pues ello chocaría, frontalmente, con el concepto mismo de Constitución.

También quiso abordar Aragón Reyes la STC 118/2016, en la que se resolvió el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la LO 1/2010,

de 19 de febrero, por la que se atribuyó al Tribunal Constitucional el conocimiento de los conflictos en defensa de la autonomía foral y los recursos interpuestos contra las normas forales fiscales de los territorios históricos, así como las cuestiones prejudiciales sobre la validez de las mismas (DA-5 LOTC). Unas normas de naturaleza reglamentaria, atendiendo a que el artículo 6.2 de la Ley de Territorios Históricos<sup>2</sup> atribuye en exclusiva al Parlamento vasco la facultad para dictar normas con rango de ley. Sin embargo, aunque no nos encontremos ante reglamentos independientes, subordinados en exclusiva a la Constitución, las normas forales sí tienen una capacidad de obligar parecida a la de la ley. Es más, regulan materias que en la Comunidad Foral de Navarra lo son por normas aprobadas por el Parlamento autonómico, de forma que el legislador orgánico perseguía dotar de un régimen de impugnación semejante a ambos tipos de disposiciones.

Aragón criticó la exigua capacidad argumentativa del Tribunal a la hora de justificar la constitucionalidad de la reforma de la LOTC, pues si bien se mostró más próximo a la inconstitucionalidad de la misma, también fue flexible con aquellos razonamientos orientados a justificar el rango de ley de las normas forales fiscales. Sin embargo, la STC 118/2016, para justificar la conformidad a la Constitución de la DA-5 LOTC —aps. 1 y 2 en lo que aquí respecta—, configuró un modelo de justicia constitucional por razón del derecho que aplica, y no del objeto. En efecto, la Sentencia disocia entre aquellos supuestos en los cuales los problemas que se plantean son de constitucionalidad o de legalidad ordinaria, atribuyendo al Tribunal Constitucional el conocimiento de los primeros y a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa el de los segundos. En el fundamento jurídico tercero el Tribunal delimita su propio ámbito de competencia al determinar que al mismo corresponde el conocimiento de aquellos casos en los que se discute la compatibilidad de una norma foral fiscal con la Constitución, con el Estatuto de Autonomía del País Vasco, con la Ley de Concierto o con las normas estatales reguladoras de los diferentes tributos que configuran la estructura general impositiva del Estado. En el resto de supuestos, incluidos aquellos casos en los que se ponga en entredicho la eventual contradicción entre una norma foral fiscal con una Ley autonómica vasca, con un tratado o convenio internacional o con las normas de armonización fiscal de la Unión Europea, los competentes serán los órganos judiciales ordinarios.

Ángel J. Gómez Montoro abordó las novedades en materia de ejecución de resoluciones y sentencias del Tribunal Constitucional tras la aprobación de

---

<sup>2</sup> Ley 25/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos.

la LO 15/2015, de 16 de octubre. Una reforma, como se recordó, y como se deduce de su exposición de motivos de la propia norma, que nace indudablemente vinculada a la situación política en Cataluña. Quizá por ello el debate sobre la posibilidad de atribuir poderes de ejecución al Tribunal Constitucional se ha afrontado en ocasiones con una formidable vehemencia, de la que trató de huir el ponente desde un primer momento.

La LO 15/2015 refuerza unos poderes con los que ya contaba el TC, y de los que son muestra diferentes pronunciamientos, contenidos en autos y sentencias dictados en los últimos años. Por tanto, lo que no puede discutirse de la reforma es su naturaleza, es decir, la posibilidad de que el máximo intérprete de la Constitución goce de poderes de ejecución para garantizar la observancia de sus pronunciamientos. Recurriendo al derecho comparado, Gómez Montoro recordó que el §35 BVerfGG<sup>3</sup> atribuye al Tribunal Constitucional Federal alemán la condición de dueño de la ejecución. Lo controvertido es la construcción de un concepto dogmático de ejecución y, en especial, las concretas medidas atribuidas al Tribunal Constitucional por LO 15/2015, ya que, para parte de la doctrina, constituyen una vulneración soterrada del cauce previsto en el artículo 155 CE. Es decir, se trataría de medidas más próximas al control político del artículo 155 CE que al control jurídico previsto en el artículo 153 CE, constituyendo una manifestación más de la progresiva juridificación de la política.

Las mayores dudas de constitucionalidad se encuentran en la posibilidad de que el Tribunal suspenda en sus funciones a las autoridades o empleados públicos de la Administración responsable del incumplimiento (art. 92.4.b) LOTC), así como la ejecución sustitutoria de sus resoluciones pudiendo requerir, en este caso, la colaboración del Gobierno de la Nación (art. 92.4.c) LOTC). Estas medidas fueron recurridas por los Gobiernos vasco y catalán, y, este último, yendo más allá de lo apuntado en el Dictamen 19/2015, de 26 de noviembre, del *Consell de Garanties Estatutàries*, amplió el objeto de su recurso a la letra a) del artículo 92.4. En tanto dicta sentencia sobre la constitucionalidad de estas medidas, el TC ha evitado ponerlas en práctica y, en el incidente de ejecución resuelto por ATC 141/2016, de 19 de julio —incidente de ejecución de la antedicha STC 259/2015—, ha adoptado una posición que, en opinión de los intervinientes, ha sido meditada y prudente<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Gesetz über das Bundesverfassungsgericht.

<sup>4</sup> Esta cautela ha sido mantenida con posterioridad, con ocasión del ATC XX/2016, de 6 de octubre, en el que el TC se ha limitado a deducir testimonio de particulares para que el Ministerio Fiscal, si así lo estimaba, ejerza las acciones que correspondan acerca de la eventual responsabilidad en que hubiera podido incurrir la presidenta del

La primera mesa la cerraron las intervenciones de Enric Fossas y Josep Maria Castellà, quienes analizaron, precisamente, las reacciones en Cataluña a los pronunciamientos contrasoberanistas del Tribunal Constitucional. Fossas diferenció a este respecto entre tres tipos de reacciones. La primera de ellas sería la deslegitimación del TC que comenzó con la manifestación contra la Sentencia del *Estatut*, al tiempo, paradójicamente, que las instituciones catalanas continuaron, y continúan, solicitando la tutela jurisdiccional del mismo. El segundo nivel lo encontraríamos en el cuestionamiento de la doctrina del propio Tribunal y los subsiguientes intentos de sortearla. Aquí se situaría la aprobación de la Ley 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no refrendarias, para tratar de soslayar la doctrina sentada por el Tribunal en STC 103/2008, de 11 de septiembre. También cabría incluir en este punto la creación de una Agencia Catalana de Protección Social, si bien sin delimitar las competencias que la misma asumiría. De forma que su constitucionalidad ha sido avalada por STC 128/2016, de 7 de julio, pues, como es sabido, las intenciones del legislador, su estrategia política o su propósito último no constituyen objeto del control de constitucionalidad. Por último, como colofón a esta actitud desleal hacia el Tribunal, debemos hacer alusión al desacato de sus resoluciones, siendo muestra de ello las Resoluciones del *Parlament* 5/XI, de 20 de enero, y 263/XI, de 27 de julio de 2016 que, respectivamente, crean la Comisión de Estudio del Proceso Constituyente y ratifican su informe y conclusiones. Ambas vulneraban lo dispuesto en STC 259/2015 y, consecuentemente, dieron lugar a sendos incidentes de ejecución resueltos por los antedichos AATC 141/2016 y XX/2016.

Por su parte, Josep Maria Castellà distinguió entre la deslegitimación que se produjo tras la lectura supuestamente centralista que se realizó del *Estatut* por STC 31/2010, de 28 de junio, la deslegitimación del TC por el hecho de haber enjuiciado una norma ratificada en referéndum por los ciudadanos de Cataluña y, en última instancia, la deslegitimación de la justicia constitucional en abstracto como categoría. En suma, tres deslegitimaciones de diferente naturaleza, aunque normalmente se traten de forma conjunta.

Al igual que Manuel Aragón, Castellà también se mostró disconforme con la ambigüedad contenida en la STC 42/2014 sobre el llamado derecho a decidir, que contrasta con la rotundidad de la doctrina establecida en las SSTC 76/1994, de 14 de marzo y 103/2008, de 11 de septiembre, en materia de referéndum. En opinión del ponente, la distinción que se deduce de su lectura entre actos preparatorios y el propio procedimiento de reforma

---

*Parlament*, iniciativa esta para la que el TC ya estaba facultado antes de la LO 15/2015, a pesar de la ambigua redacción de la LOTC en materia de ejecución.

constitucional indujo a parte de la academia catalana a ver entre aquellos la posibilidad de convocar un referéndum. Si bien Castellà destacó la posibilidad de encontrarnos ante un razonamiento oblicuo, al recordar que el artículo 166 CE, al remitirse exclusivamente a los apartados 1 y 2 del artículo 87 CE, excluye la iniciativa legislativa popular como cauce para iniciar el proceso de reforma constitucional. También criticó la falta de determinación contenida en las SSTC 138 y 259/2015, pues si bien esta última, como dijimos, señala directamente al artículo 168 CE, ambas se remiten en varias ocasiones a la abierta doctrina establecida en la STC 42/2014.

Para finalizar, y como una muestra más del desacato deliberado de las resoluciones del Tribunal, Castellà Andreu recordó que, pocos días después de haberse dictado el ATC 141/2016, el *Parlament* ratificó en Pleno el informe y las conclusiones de la Comisión de Estudio del Proceso Constituyente (Resolución 263/XI, de 27 de julio), un documento que contiene la hoja de ruta para iniciar el proceso de «desconexión» con el resto de España y que encierra no pocas contradicciones. Castellà quiso destacar el contrasentido que supone otorgar carácter vinculante a los contenidos constitucionales determinados por el Foro Social Constituyente y, simultáneamente, la convocatoria de una Asamblea Constituyente no sometida a ningún poder. Así mismo, alertó de los riesgos de este tipo de pronunciamientos por parte de un Parlamento, recordando que la independencia en 1776 de las trece colonias se articuló a través de un texto que, jurídicamente, no fue nada más que una declaración: su éxito se debió, exclusivamente, a la concurrencia de una relación real de poder. Esta tesis fue compartida por Edmundo Matía, quien en el debate quiso incidir en la idea de que los Parlamentos no tienen derechos, sino competencias y atribuciones; algunas de ellas pueden tener carácter declarativo, pero las Cámaras, insistió, no son un particular en el ejercicio de su derecho a la libertad de expresión.

## II. LA DIMENSIÓN INTERNA DEL ESTADO AUTONÓMICO: HOMOGENEIDAD Y TRASCENDENCIA DE LOS CAMBIOS EN LA ARENA AUTONÓMICA

En la segunda mesa del curso, moderada por Paloma Biglino, se estudiaron las modificaciones producidas en el funcionamiento de los Parlamentos autonómicos tras la aparición de un nuevo escenario político en el que, junto a la irrupción de dos nuevas fuerzas políticas —Podemos en todos los Parlamentos y Ciudadanos en la mayoría—, se ha producido un leve repunte de las fuerzas nacionalistas —que han pasado, en conjunto, de 108 a 113 escaños—. Así lo puso de manifiesto César Aguado Renedo, encargado de abrir la mesa y

quien aproximaría a los presentes a la problemática formación de gobierno en un escenario de fragmentación parlamentaria. En el análisis quedaron al margen los casos de Galicia y Euskadi, pues celebraron sus elecciones el pasado 25 de septiembre y, en el momento de celebrarse el curso, su Parlamento no reflejaba el cambio político acontecido en el resto del Estado.

Aguado indicó que, tras la celebración de las elecciones autonómicas de mayo de 2015, fue superado un escenario político caracterizado por las mayorías absolutas. De este modo, de una situación en la que en ocho Parlamentos autonómicos el Gobierno estaba sostenido por un solo grupo que contaba con la mitad más uno de los escaños, se pasó a otra en el que no existe ni un solo caso así. Solo se acercan a esta situación Castilla y León y Murcia, pero en ambas comunidades el Partido Popular se quedó a un escaño de obtener la mayoría absoluta. Y solo en Extremadura y Castilla La-Mancha, recordó el ponente, los dos principales partidos —PP y PSOE— siguen ocupando más del 90 % de los escaños.

Ante la inexistencia de un pacto entre populares y socialistas a nivel autonómico, César Aguado señaló que la izquierda podía tener una mayor facilidad para alcanzar acuerdos de investidura, pero no de gobernabilidad. Pues, como se recordará, Podemos no asumió responsabilidades de gobierno en ninguna de las comunidades en las cuales apoyó la investidura. Aguado Renedo evidenció las dificultades que puede entrañar facilitar la formación de un gobierno y, simultáneamente, ejercer como oposición. Pero en cualquier caso abogó por una mayor cultura del pacto en un escenario de atomización parlamentaria para garantizar la gobernabilidad, pues han sido notorios los problemas con los que han contado buena parte de los Ejecutivos autonómicos para sacar adelante los proyectos de ley de presupuestos de sus respectivas comunidades.

Como contrapartida, indudablemente, lo que provoca este escenario es una revalorización del Parlamento como institución en el entramado autonómico, después de unos años de continuada presidencialización. Juan M<sup>a</sup> Bilbao Ubillos abordó esta cuestión, y aun consciente de los riesgos de pasar de un parlamentarismo presidencialista a otro de asamblea, y siendo crítico con los excesos u ocurrencias que tampoco han sido infrecuentes durante este último año, valoró positivamente el protagonismo recuperado por las instituciones parlamentarias. Pero más allá de ello, que ha sido provocado en última instancia por una alteración del sistema de partidos, Bilbao destacó la puesta en marcha, en autonomías como la C. Valenciana o Galicia, de reformas que han alterado el funcionamiento del Parlamento, *ad intra* y *ad extra*, fomentando en este último caso la participación de los ciudadanos.

*Les Corts* modificaron su Reglamento en noviembre de 2015 para incorporar la perspectiva de género a la composición de la Mesa de la Cámara y a



las de sus comisiones. Esta reforma se une a la llevada a cabo en marzo de aquel año, de forma previa al cambio de ciclo político, por la que se incorporó un Título dedicado al Parlamento abierto. En esta línea, en Galicia se aprobó la Ley 7/2015, de 7 de agosto, de iniciativa legislativa popular y participación ciudadana en el Parlamento de Galicia, una norma que prevé, por ejemplo, la posibilidad de que personas físicas y jurídicas presenten proposiciones no de ley a la Cámara (art. 16).

Pero no todo son luces en este nuevo contexto. Los Parlamentos en España, los autonómicos y las Cortes Generales, siguen careciendo de los medios suficientes para ejercer su función de control al Ejecutivo, especialmente en materia presupuestaria. A ello se une que, en un contexto de crisis económica, la supresión de los órganos auxiliares de las Cámaras ha sido vista políticamente como un sacrificio necesario, aunque su impacto en la consecución del equilibrio presupuestario autonómico ha sido muy discreto.

Como se subrayó, nos encontramos ante una coyuntura única para revitalizar al Parlamento, pero algunas de las medidas propuestas son más cosméticas que efectivas, como el traslado de la actividad parlamentaria fuera de su sede para acercarla a la ciudadanía, o la apertura de dicha sede a la celebración de eventos populares, que poco contribuyen a fortalecer a las Cámaras en el entramado institucional.

La superación de un escenario de mayorías absolutas sí ha fortalecido, *a priori*, la posición del Parlamento en el control de los decretos leyes, un tema que sería analizado por Ignacio González García. A título de ejemplo, el ponente señaló que en la Región de Murcia, desde que el Partido Popular perdió la mayoría absoluta en mayo de 2015 hasta septiembre de 2016, aunque se convalidaron los cuatro decretos leyes aprobados por el Gobierno, todos ellos, con posterioridad, fueron modificados durante su tramitación como proyecto de ley, una situación novedosa en comparación con la dinámica que se había desarrollado desde la introducción de esta figura normativa en el ordenamiento jurídico murciano por LO 7/2013, de 28 de noviembre.

Ignacio González valoró positivamente la introducción de los decretos leyes en los sistemas de fuentes de, hasta la fecha, nueve CC. AA. Es cierto que parte de la doctrina se ha mostrado crítica con la posibilidad de que los Ejecutivos autonómicos puedan recurrir a la legislación de urgencia pero, en opinión de González García, el problema no estriba en la posibilidad de que los Ejecutivos autonómicos puedan valerse de esta figura normativa excepcional para dar una respuesta jurídica a situaciones extraordinarias, sino en la ausencia de mecanismos adecuados de control y en el incorrecto uso de esta figura normativa por parte de los Gobiernos, como muestran la aprobación por decreto ley de normas autoaplicativas, de contenido heterogéneo, de otras para las que bastaría el ejercicio de la potestad reglamentaria o algunas que se

dictan como reacción frente a pronunciamiento judiciales. Pero no en la posibilidad de que los Ejecutivos autonómicos puedan valerse de esta figura normativa *excepcional* para dar una respuesta jurídica a situaciones *extraordinarias*.

El control de los decretos leyes autonómicos abre, ciertamente, algunos interrogantes. El primero respecto a la legitimación para recurrirlos, pues, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 32.2 LOTC, las instituciones autonómicas no podrían hacerlo, correspondiendo tan solo a las instituciones del Estado. A esta legitimación responden los recursos presentados ante el TC por el presidente del Gobierno, que han dado lugar a las SSTC 93 y 107/2015, en las que el Tribunal dictamina la extensión al control de los decretos leyes autonómicos de la —generosa y perfectible— doctrina constitucional relativa a los conceptos de extraordinaria y urgente necesidad.

En estos pronunciamientos se determina, con base en el principio democrático (art. 1.1 CE), que a nivel autonómico solo se pueden añadir cautelas o exclusiones adicionales a las previstos a nivel estatal con el fin de preservar más intensamente la posición de sus Parlamentos. Sin embargo, del análisis realizado por Ignacio González se deduce que esta no ha sido la tónica dominante y que, en el fondo, se ha perdido una buena oportunidad de ensayar fórmulas de control adicionales en la tramitación parlamentaria de los decretos leyes autonómicos. Por ejemplo, en ninguna de las nueve CC.AA. que han incorporado esta fuente normativa a su sistema se prevé la obligatoriedad de tramitar el decreto ley, una vez convalidado por la Cámara, como proyecto de ley, una medida que abriría el paso a la realización del principio de pluralismo político al permitir la presentación de enmiendas y que, sobre todo, y dejando al margen la doctrina del Tribunal Constitucional al respecto —STC 111/1983, de 2 de diciembre—, sería más respetuosa con la naturaleza provisional de este tipo de normas. Es más, en ocasiones, recordó González García, no se exige la mayoría simple, sino la absoluta, para acordar su tramitación como proyecto de ley (art. 192 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura).

En este contexto de revitalización del Parlamento, Susana Sánchez Ferro abordó las prerrogativas de los parlamentarios autonómicos reguladas en los EE.AA., una vez que el TC declaró que el ámbito de aplicación del artículo 71 CE quedaba circunscrito a los miembros de las Cortes Generales (STC 36/1981, de 12 de noviembre). Consecuentemente, en su intervención Sánchez Ferro desarrollaría los elementos más problemáticos, en el ámbito autonómico, respecto a la inviolabilidad, la inmunidad y el aforamiento de los parlamentarios.

Respecto a la primera de ellas, Sánchez Ferro comenzó por destacar la regulación contenida en el artículo 25 del Estatuto de Autonomía de Murcia, que atribuye la inviolabilidad a los parlamentarios de la Asamblea Regional desde su proclamación. La libertad de expresión protegida por la prerrogativa

de la inviolabilidad no viene constreñida por el deber de prestar juramento o promesa (STC 122/1983, de 16 de diciembre, FJ 5), que permite la plena adquisición de la condición de parlamentario, pero la inviolabilidad carece de sentido hasta que no da comienzo la actividad de la Cámara. Por ello Sánchez Ferró apuntó que esta regulación puede plantear visos de inconstitucionalidad, si atendemos a que la razón última de la prerrogativa es garantizar la libre formación de la voluntad del órgano legislativo.

En punto a la inmunidad, la ponente resaltó que la regulación estatutaria de esta prerrogativa ha tendido a ampliar su ámbito de aplicación a los supuestos de retención, además de a los de detención a los que hace referencia la CE. Previsión esta —también acogida por el artículo 22 RS— que puede tener cierta virtualidad práctica cuando pretendan instruirse, por ejemplo, diligencias de identificación a un parlamentario autonómico. Por el contrario, como es sabido, los Estatutos no han recogido la institución del suplicatorio. Y cuando las CC. AA. han tratado por ley de convertir en plena la inmunidad parcial reconocida estatutariamente el TC ha declarado la inconstitucionalidad de la ley por considerar que la misma vulneraba el proceso previsto para acometer una reforma estatutaria (STC 36/1981).

En cuanto a la inculpación y procesamiento penal se refiere, a nivel autonómico solo destaca especialmente como prerrogativa el aforamiento ante el Tribunal Superior de Justicia de la comunidad autónoma. En relación con este, Sánchez Ferró se mostró disconforme con la posibilidad de extenderlo a las causas civiles, e insistió en que el aforamiento debía circunscribirse al ámbito penal. La interpretación de las prerrogativas debe ser en cualquier caso restrictiva, aunque sin olvidar su necesidad y, sobre todo, su carácter irrenunciable. Una necesidad que a juicio de la ponente exigiría que se mantuvieran como tales en los textos estatutarios, puesto que, en su opinión, la supresión de las disposiciones que las regulan propuesta por alguna doctrina y por varios partidos políticos podría afectar al contenido esencial del artículo 23 CE.

La segunda mesa concluiría con la intervención de Óscar Sánchez, y vertería sobre las últimas modificaciones acometidas en los sistemas electorales autonómicos. Algunos de ellos favorecidos por el nuevo escenario político, como la introducción de una circunscripción única en la Región de Murcia y la rebaja al 3% de su barrera electoral (Ley 14/2015, de 28 de julio). Y otros, por el contrario, tratando de lograr en exclusiva un sistema más favorable para los intereses partidistas de la mayoría parlamentaria, quedando muy lejos de lo que debe entenderse, señaló Sánchez, como regeneración democrática. Sería el caso del afrontado en 2014 en Castilla-La Mancha y cuya constitucionalidad, no obstante, fue avalada por STC 15/2015, de 5 de febrero.

El ponente destacó algunas propuestas de reforma no culminadas a día de hoy que pretenden, manteniendo una correcta representación de las

diversas partes del territorio, incrementar la proporcionalidad del sistema. En este punto, hizo especial hincapié en la reforma planteada en Asturias, que complementa a las tres circunscripciones existentes —central, occidental y oriental— con una cuarta de restos, para evitar que dichos votos no tengan ninguna repercusión en el resultado electoral. La misma también persigue la apertura de las listas electorales o la elección por primarias del cabeza de lista, medidas que aunque el ponente no entró a valorar, sí quiso destacar que encajan mejor en un contexto de regeneración democrática que la modificación del sistema electoral con intereses espurios.

### III. FUENTES, ESTADO AUTONÓMICO Y UNIÓN EUROPEA: DESARROLLOS Y TENDENCIAS

La tercera mesa fue moderada por Edmundo Matía y contó con las intervenciones de María Ángeles Ahumada Ruiz, Antonio López Castillo y Tomás de la Quadra-Salcedo Janini, quienes abordaron algunos de los aspectos más problemáticos del sistema de distribución competencial español y, en especial, los derivados de la incorporación de la normativa europea a un ordenamiento jurídico descentralizado.

Ahumada Ruiz comenzó su exposición señalando el protagonismo que ha tenido el TC a la hora de definir *ad casum* la extensión de lo básico en las competencias de carácter concurrente, así como la estrecha vinculación que existe entre la extensión de las bases y el principio de supletoriedad, cuyo contenido ha vaciado el TC progresivamente hasta establecer que el legislador carece de una competencia de carácter universal para regular, de manera supletoria, aquellas materias en las que son competentes las CC.AA. Desde las SSTC 118/1996 y 61/1997, la cláusula de supletoriedad pasó a indicar al operador jurídico, exclusivamente, el modo en que debe colmar las lagunas del ordenamiento autonómico. Es decir, a los efectos que aquí nos interesan, que no cabe el recurso a la misma para evitar el incumplimiento en la trasposición del derecho comunitario, tal y como puso de relieve la STJUE de 24 de octubre de 2013, en la que, como consecuencia de un recurso de incumplimiento interpuesto por la incorrecta trasposición de la Directiva de aguas (Directiva 2000/60/CE), se recordó a España que, aunque la remisión al artículo 149.3 CE es respetuosa con el principio de identidad nacional, la cláusula de supletoriedad se encuentra desactivada *de facto* en nuestro ordenamiento.

Teniendo ello presente, el legislador aprobó la Ley 28/2015, de 30 de julio, para la defensa de la calidad alimentaria, cuya exposición de motivos señala que la norma se dicta para dar cumplimiento al derecho comunitario. Pero ello no se hace con base en el principio de supletoriedad, sino

apoyándose en una interpretación generosa del sistema de bases previsto en el artículo 149.1.13º CE. Ahumada Ruiz analizó la STC 142/2016, de 21 de julio, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra algunas de las disposiciones de esta norma y que, una vez recordado que el derecho comunitario no prejuzga el reparto interno de competencias, expulsa del ordenamiento jurídico aquellos preceptos que van más allá del carácter mínimo, directriz y global que el Tribunal viene asociando a las bases. Es decir, ni el principio de supletoriedad, ni tampoco una interpretación laxa de lo básico, pueden servir de fundamento para adaptar el ordenamiento nacional al comunitario, pues ello implicaría subvertir el sistema de distribución de competencias establecido por la Constitución.

Ahumada Ruiz también analizó la posición del Tribunal sobre dos reglas de preferencia en aquellos supuestos en los cuales la jurisdicción ordinaria decide sobre la norma aplicable al caso concreto: la primacía del derecho comunitario y el principio de prevalencia recogido en el artículo 149.3 CE. Y si bien respecto a la primera la posición del Tribunal se ha mantenido constante, recordando la naturaleza desconcentrada del control de «comunitariedad» (v. gr. STC 232/2015, de 5 de noviembre), en relación a la segunda se ha producido un cambio notable que la ponente quiso destacar. Se trata de la posición adoptada en la STC 102/2016, de 25 de mayo, que ha abierto una línea jurisprudencial seguida por las SSTC 116 y 127/2016. En ellas el Tribunal, mediante la inadmisión de tres cuestiones de inconstitucionalidad, invita abiertamente a los jueces ordinarios a inaplicar un tipo de normas postconstitucionales con rango de ley. En concreto, aquellas normas autonómicas que sean una mera *lex repetita* de las bases estatales cuando estas se vean modificadas con posterioridad. Una cuestión controvertida pues, como señaló Ahumada, ello implica atribuir al Estado no solo la posibilidad de dictar leyes básicas sino también, en última instancia, de definir qué es lo básico, lo cual ha correspondido hasta ahora al Tribunal Constitucional, como es lo propio de un sistema concentrado de la constitucionalidad, en el que el juicio de competencia casa mal con el principio de prevalencia y en el que se había consolidado, si bien no de forma pacífica, la doctrina de la inconstitucionalidad mediata (STC 163/1995, de 8 de noviembre). Por esta razón a este haz de Sentencias se les ha formulado un sólido voto particular discrepante firmado por la magistrada Adela Asúa al que se adhieren, en el caso de la STC 127/2016, cuatro magistrados más.

Antonio López Castillo abordó la ejecución del derecho europeo por parte de las comunidades autónomas. A tal efecto se centró en la fase descendente de la participación de las CC. AA. en las relaciones con la UE, aunque insistió en la importancia de que las mismas participasen más intensamente en la fase ascendente en aquellas materias en las que les quedase un estrecho

margen de actuación en sede de ejecución. El ponente recordó la posición del TC respecto a la aplicación del derecho comunitario, consistente en la consideración de que el mismo no constituye un título competencial diferenciado, sino que dicha ejecución corresponde al Estado o a las CC.AA. según quién ostente la titularidad de la competencia afectada por la norma comunitaria (STC 252/1988, de 20 de diciembre). Y en esta línea destacó la reciente STC 141/2016, de 21 de julio, donde el Tribunal reafirma su tradicional doctrina a este respecto y en la que es especialmente cuidadoso en relación a los títulos competenciales en los que se puede fundamentar el Estado para ejecutar el derecho de la Unión. En concreto, limitando el alcance del «proteico» artículo 149.1.13º, en la línea de la STC 142/2016 a la que se había referido Ahumada Ruiz con anterioridad.

Antonio López destacó que, en un plano normativo, esta doctrina ha sido acogida por los Estatutos de Autonomía reformados a partir de 2006 (v. gr. arts. 61.3.d) EACV, 113 EAC o 93.2 EAAR), si bien estas disposiciones, como no puede ser de otra forma, deben ser interpretadas a la luz de la STC 31/2010 (FJ 123). A nivel constitucional, por el contrario, se continúa guardando silencio sobre el proceso de integración europeo, más allá de la remisión que desde 2011 realiza el artículo 135 CE a la UE y al TFUE. Por ello, en opinión del ponente, se debería *européizar* nuestra Constitución en un futuro proceso de reforma teniendo en consideración, especialmente, la imbricación europea en la organización territorial del Estado.

Una vez establecido el reparto de competencias en la ejecución del derecho comunitario, Tomás de la Quadra-Salcedo abordó las responsabilidades derivadas de su incumplimiento por parte de las CC.AA. Con tal propósito diferenció entre los mecanismos con los que cuenta la Unión Europea para asegurarse de que su derecho es observado por los Estados miembros y aquellos que, a nivel interno, tiene el Estado para garantizar que las CC.AA. aplican correctamente la normativa europea.

Entre los primeros, sin olvidar la cuestión prejudicial (art. 267 TFUE), procedimiento que persigue una aplicación uniforme del derecho de la Unión, destaca el recurso por incumplimiento (arts. 258-260 TFUE) en el que, como es sabido, cabe diferenciar entre una fase precontenciosa y otra estrictamente jurisdiccional. Y dentro de esta, en sentido estricto, solo puede hablarse de condena cuando se produce un segundo incumplimiento: un incumplimiento sobre incumplimiento (*manquement sur manquement*). Solo si el Estado no adopta las medidas necesarias para la ejecución de una sentencia del Tribunal que ya ha reconocido un primer incumplimiento, la Comisión puede someter de nuevo el asunto al TJUE e indicar la suma de tanto alzado y/o la multa coercitiva que deba ser abonada por el Estado miembro doblemente incumplidor.

El ponente, teniendo presente esta distinción, y considerando el último informe publicado por la Comisión Europea sobre el control de aplicación del derecho de la Unión<sup>5</sup>, sintetizó las principales infracciones por las que había sido denunciado nuestro Estado y entre las que destacaba, más que la trasposición tardía de las Directivas, su incorrecta transposición. A pesar de ello, en el año 2015 el TJUE no impuso a España ninguna sanción por estos motivos, si bien, a finales de aquel año, seguían pendientes siete casos en los que la Comisión consideraba que nuestro Estado no había dado cumplimiento a las respectivas sentencias dictadas conforme al artículo 258 TFUE.

De la Quadra-Salcedo también se refirió, por último, a la posibilidad de que, en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, sea sancionado un Estado miembro y, con especial intensidad, aquellos pertenecientes a la eurozona tras la entrada en vigor del *six pack* y del *two pack*. Al margen de los concretos mecanismos establecidos para garantizar el cumplimiento de los objetivos de estabilidad, el ponente quiso destacar que dicha responsabilidad, que constituye uno más de los instrumentos con los que cuenta la Unión para velar por el cumplimiento de su derecho, se sustancia por un cauce diferente al previsto en los artículos 258 a 260 TFUE.

A nivel interno, Tomás de la Quadra-Salcedo indicó que la garantía del cumplimiento del derecho comunitario corresponde a las Cortes Generales y al Gobierno, según dispone el artículo 92 CE. Pero recordó que el margen de actuación de estas instituciones es limitado, al menos de forma preventiva. La posibilidad de dotar en España de efectividad al principio de supletoriedad (art. 149.3 CE) está en manos de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Y este solo lo ha admitido en supuestos excepcionales, como la STC 130/2013, de 4 de junio, en la que se declaró la constitucionalidad del artículo 6.2 LGSubv<sup>6</sup>, al entender que perseguía garantizar el cumplimiento del derecho de la Unión en caso de pasividad de las CC.AA. Estrechamente relacionado con ello, el ponente también quiso destacar, como mecanismo para prevenir el incumplimiento del derecho comunitario, la tendencia del Estado a realizar una amplia interpretación del contenido de lo básico. Una vía, como hemos visto, que también ha sido limitada por el Tribunal (SSTC 141 y 142/2016).

En última instancia, en aquellos supuestos en los que el incumplimiento ya se ha consumado, y España ha sido condenada, se hizo referencia al RD 515/2013,

---

<sup>5</sup> Informe de la Comisión Europea de 15 de julio de 2016. Contenido disponible en línea: [http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/docs/annual\\_report\\_33/com\\_2016\\_463\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/docs/annual_report_33/com_2016_463_es.pdf) [última consulta: octubre 2016].

<sup>6</sup> Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

de 5 de julio, que regula los criterios para determinar y repercutir las responsabilidades por incumplimiento del derecho de la Unión Europea a la Administración incumplidora. Este reglamento se dicta en desarrollo de la DA-2 de la LOEPSF<sup>7</sup>, y es aplicable a todos los supuestos de incumplimiento más allá de las sanciones impuestas en el ámbito de la normativa europea en materia de estabilidad. Precisamente por ello la constitucionalidad de la antedicha DA-2 LOEPSF es controvertida, pero la misma, como recordó el ponente, fue avalada por la STC 215/2014, de 18 de diciembre (FJ 9). Una situación que contrasta con la existente en Alemania, donde el reparto de estas responsabilidades se realiza minuciosamente a nivel constitucional (art. 104 a. 6 GG).

#### IV. PODER JUDICIAL Y ESTADO AUTONÓMICO

En la cuarta mesa, que también fue moderada por Edmundo Matía, se analizó, como novedad en esta edición, la situación del Poder Judicial en el contexto de nuestra estructura territorial. Las tres ponencias comprendidas en la mesa correrían a cargo de M<sup>a</sup> Luz Martínez Alarcón, Asunción de la Iglesia Chamarro y Alicia González Alonso.

Martínez Alarcón comenzó recordando, a partir de la doctrina fijada en la STC 56/1990, de 29 de marzo, la distinción entre la competencia exclusiva del Estado sobre Administración de Justicia en sentido estricto (149.1.5º) y la posibilidad de que las CC. AA. asuman funciones en relación a lo que, sin pretender ser un pleonismo, es conocido como la administración de la Administración de Justicia. Es decir, la diferencia entre la función estrictamente jurisdiccional y aquellos otros elementos, materiales o personales, que le sirven de sustento pero no se encuentran integrados propiamente en aquella. Si bien, con base en el artículo 122 CE, la LOPJ optó por considerar a los cuerpos al servicio de la Administración de Justicia como cuerpos nacionales. El Tribunal, en la antedicha STC 56/1990, avaló la constitucionalidad de la LOPJ al tiempo que indicaba que lo que correspondía al Estado, en todo caso, era la fijación de los elementos esenciales de dicho estatuto jurídico (STC 56/1990, FJ 10), de forma que, como señaló la ponente, posiblemente no sea la regulación adoptada por la LOPJ la única opción constitucionalmente posible.

Aunque hubo quien defendió la revisión de esta doctrina, abogando a favor de una mayor descentralización en materia de Justicia, el Tribunal ha tenido ocasión de ratificarla con ocasión del recurso de inconstitucionalidad

---

<sup>7</sup> LO 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.



interpuesto contra la LO 19/2003, de 23 de diciembre, que diseñó el modelo de oficina judicial y adscribió funcionalmente al Ministerio de Justicia a los secretarios judiciales, denominados letrados de la Administración de Justicia tras la entrada en vigor de la LO 7/2015, de 21 de julio. En efecto, la STC 163/2012, de 20 de septiembre, recuerda que es al Estado a quien corresponde, sin perjuicio de su conocimiento por la jurisdicción constitucional, la determinación del estatuto jurídico del personal al servicio de la Administración de Justicia, y a las CC.AA., en virtud de la cláusula subrogatoria contenida en sus Estatutos, aceptar el deslinde que el Estado realiza entre Administración de Justicia en sentido estricto y «administración de la Administración de Justicia».

M<sup>a</sup> Luz Martínez, para finalizar, quiso evidenciar que, mientras se mantengan las funciones atribuidas a los letrados de la Administración de Justicia por la Ley 13/2009, de 3 de noviembre, lo que puede albergar dudas de constitucionalidad es su adscripción al Ministerio de Justicia, y no al propio Consejo General del Poder Judicial, pues esta norma, como es sabido, atribuye a los antiguos secretarios judiciales funciones que dudosamente quedan al margen del ejercicio de la función jurisdiccional. En este sentido fue destacada la STC 58/2016, de 17 de marzo, en la que, a consecuencia del planteamiento de una autocuestión de inconstitucionalidad, el Tribunal declara contrario a la Constitución el primer párrafo del apartado 2 del art. 102 bis LRJCA<sup>8</sup>, por vulnerar el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE) y el principio de exclusividad de la potestad jurisdiccional (art. 117.3 CE).

Asunción de la Iglesia analizó la posición del Tribunal Superior de Justicia en el entramado autonómico, recordando que la constitucionalización (art. 152.1 II CE) de este órgano judicial trae causa de la enmienda *in voce* introducida por el diputado Roca Junyent, cuyo fundamento era que las CC.AA., en un principio aquellas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 151 CE, contasen con instituciones judiciales acomodadas a su realidad territorial, si bien insertas en la estructura general del poder judicial.

El reconocimiento estatutario de los Tribunales Superiores de Justicia se generalizó en todas las CC.AA., con la excepción de La Rioja, cuyo Estatuto no lo incorporó hasta 1999. Sin embargo, dicha generalización no se realizó en ciertos casos con la adecuación técnica debida, siendo regulados estos órganos judiciales como una institución más de la comunidad autónoma (art. 24.2 EAAnd de 1981<sup>9</sup>) o como parte de las competencias autonómicas (art. 19

<sup>8</sup> Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

<sup>9</sup> LO 6/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Andalucía. Derogada por LO 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

EAC de 1979<sup>10</sup>). Aunque su denominación pudiese resultar engañosa, fue indiscutible que, con base en el principio de unidad jurisdiccional (art. 117.5 CE), el Tribunal Superior de Justicia no era un órgano *de* la comunidad autónoma sino un órgano de la jurisdicción ordinaria radicado en su territorio. Y así lo reconoció desde fechas tempranas la jurisprudencia constitucional (STC 38/1982, de 22 de junio).

Las reformas estatutarias acometidas a partir del año 2006, y previamente el fracasado Plan Ibarretxe, trataron de alterar este esquema. Fruto de esta tendencia son destacables los apartados 5 y 6 del artículo 95 EAC, que preveían la participación del Consejo de Justicia de Cataluña en el nombramiento del presidente del Tribunal de Justicia de Cataluña y en el de los presidentes de sus Salas. Ambos fueron declarados inconstitucionales por tratarse de atribuciones típicas de un órgano de gobierno del Poder Judicial (STC 31/2010, FJ 48), pero ambos eran un claro reflejo de la importancia política que supone participar en la configuración de un órgano con competencia estatutaria para conocer de los casos de aforamiento. Por esa razón De la Iglesia se mostró crítica con el artículo 330.4 LOPJ, que prevé la participación de los Parlamentos autonómicos en la designación de una de cada tres vacantes en las Salas de lo Civil y lo Penal.

Los Tribunales Superiores de Justicia, atendiendo a su configuración como máximo órgano judicial en el ámbito territorial de la comunidad autónoma, estaban llamados a culminar el control jurisdiccional del derecho autonómico. Evidentemente, plantea problemas teóricos admitir, por un lado, la heterogeneidad entre ordenamientos autonómicos y, por otro, atribuir el control del derecho autonómico al Tribunal Supremo, un órgano que realiza una función unificadora en la interpretación del derecho. A pesar de ello, la LOPJ no ha excluido por completo al derecho autonómico de la función nomofiláctica del Tribunal Supremo, tal y como puso de relieve Alicia González Alonso al inicio de su ponencia, que versó sobre esta problemática. Ejemplo de ello es el artículo 5.4 LOPJ que, como es conocido, atribuye al TS la competencia para conocer de aquellos supuestos en que el recurso de casación se fundamenta en infracción de un precepto constitucional.

A pesar de ello, González Alonso destacó que, a efectos prácticos, el margen de actuación de este precepto es limitado tal y como se desprende del análisis de las SSTS de 23 de noviembre de 1994 (Rec. 7571/1990) y de 24 de enero de 1996 (Rec. 8106/1994). En la primera de ellas, la Sala Tercera del TS entendió que para interponer un recurso de casación ante este órgano judicial,

---

<sup>10</sup> LO 4/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía de Cataluña. Derogada por LO 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

no cabía alegar el principio de jerarquía normativa (art. 9.3 CE) para acreditar la ilegalidad de un reglamento autonómico en relación con una ley emanada del Parlamento de la propia comunidad autónoma. Aunque la Sentencia cuenta con un voto particular, suscrito por el magistrado Peces Morate, en el que muestra su disconformidad con esta limitación, poco tiempo después el Tribunal Supremo reconsideró su doctrina adoptando una postura todavía más estricta. En efecto, en la STS de 24 de enero de 1996, el Tribunal inadmitió un recurso semejante al considerar que cuando no precede casación, alegar la infracción de un precepto constitucional, cualquiera que sea, no puede fundar un recurso inexistente. El magistrado Enriquez Sancho, en uno de los tres votos particulares que se formularon a la Sentencia, esgrimió que dicha interpretación vaciaba de contenido al artículo 5.4 LOPJ. Y Rodríguez-Zapata consideró en otro voto particular que únicamente cabría rechazar aquellos recursos en los que se invocasen normas constitucionales irrelevantes o de manera manifiestamente infundada, como es el principio de jerarquía normativa recogido en el artículo 9.3 CE. Si bien, como recordó Alicia González, en este supuesto la invocación de los preceptos constitucionales no carecía de justificación, pues la ley autonómica que provocó este proceso fue finalmente declarada inconstitucional por STC 289/2000, de 30 de noviembre. Esta doctrina trajo como consecuencia que los recurrentes buscaran directamente el amparo del TC sin intentar con anterioridad la tutela del TS (STC 26/2002, de 11 de febrero).

Una vez señalada la conveniencia de modificar esta doctrina del TS, y constatada su progresiva flexibilización, González Alonso indicó que la reforma introducida en el recurso de casación en el orden contencioso-administrativo, por LO 7/2015, de 21 de julio, no ha supuesto una mejora sustancial a la hora de establecer un control más eficaz del derecho autonómico. Desde la entrada en vigor de la reforma, la LRJCA unifica el recurso de casación, al derogar el recurso de casación en unificación de doctrina y en interés de ley, y regula con detalle aquel que se sustancia ante el Tribunal Supremo por infracción del derecho estatal o de la UE. Sin embargo, como se señaló, en aquellos supuestos en los que la casación se fundamenta en una infracción del derecho autonómico, el artículo 86.3 LRJCA se limita a determinar, no sin problemas cuando la Sala de que se trate no tenga más que una Sección, quién ha de conformar la Sala del TSJ que debe conocer del mismo. Pero no se especifican los supuestos en los cuales cabe dicho recurso, quedando puesto de relieve que, a día de hoy, el control del derecho público autonómico queda en manos de los juzgados de lo contencioso, salvo que quepa apelación o conozca en primera instancia el Tribunal Superior de Justicia.

Alicia González, por último, manifestó que el exiguo sistema de controles establecido sobre el derecho público autonómico contrasta con el previsto

para el derecho privado de las CC.AA. Por ejemplo, destacó la reducida *summa gravaminis* que abre las puertas a la presentación de un recurso de casación foral en aquellas CC. AA. que, siendo competentes para conservar, modificar y desarrollar su derecho civil propio, han regulado esta especialidad procesal. Y denunció que precisamente en aquellos supuestos donde los derechos y las libertades de los ciudadanos pueden ser lesionados por la actuación de un poder público, sea donde se establece un sistema de controles más laxo.

## V. EL CONTROL PRESUPUESTARIO SOBRE LAS CC. AA. Y LOS ENTES LOCALES

Las siguientes mesas fueron moderadas por José Tudela Aranda y versaron sobre la problemática implementación del principio de estabilidad presupuestaria en un Estado descentralizado. En la primera de ellas intervinieron José Luis García Guerrero y Josu de Miguel Bárcena, quienes abordaron el impacto que dicho principio ha tenido en la extensión de la autonomía política y financiera de las CC.AA. Con posterioridad tomaron la palabra Antonio Arroyo Gil, Pedro Luis Martínez Pallarés y Fernando Simón Yarza, para abordar la repercusión que ha tenido la LRSAL en el ámbito local una vez que habían sido resueltos los dos primeros recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra esta norma (SSTC 41/2016, de 3 de marzo y 111/2016, de 9 de junio).

García Guerrero contextualizó el reforzamiento del principio de estabilidad presupuestaria en un escenario globalizador, partiendo de la tesis de que la globalización, jurídicamente entendida, constituye un embate al concepto racional-normativo de Constitución. Y ello, entre otras cuestiones, porque los sucesivos avances en el proceso de integración económica de las economías nacionales no están siendo adoptados por un poder constituyente, sino por aquellos constituidos. En efecto, como señaló el ponente, la globalización avanza en buena medida gracias al impulso que le imprimen los gobiernos nacionales mediante la negociación y firma de tratados internacionales.

Ha sido en la UE donde se ha llegado más lejos este proceso de integración, mediante la configuración de una unión monetaria entre 19 de sus Estados miembros a día de hoy. Aunque desde el punto de vista de la teoría económica pudiera ser lógico el equilibrio de las finanzas públicas en el marco de una unión monetaria, es cierto, como fue advertido, que los esfuerzos acometidos para lograrlo están teniendo una repercusión indudable en el Estado social español. El ajuste de las cuentas públicas se ha realizado fundamentalmente en la vertiente del gasto y en el ámbito autonómico afectando directamente a dos pilares fundamentales del Estado de bienestar, como son la

sanidad y la educación. Por último, García Guerrero se lamentó de las dificultades que tienen los Estados para alcanzar en un contexto de mundialización dicho ajuste por la vía del ingreso, pues, como es sabido, la política fiscal es un instrumento fundamental de los Estados para ser más competitivos en un mercado global.

Josu de Miguel también destacó el impacto que ha tenido en el Estado social la constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria y, subsiguientemente, dudó de la inocuidad del reformado artículo 135 CE. En su exposición incidió en algunas de las cuestiones más controvertidas de la LOEPSF. Entre ellas, De Miguel centró su atención en la desactivación de la cláusula de no *bailout* (art. 8.2 LOEPSF) tras la puesta en funcionamiento de diferentes instrumentos de financiación adicionales regulados con vocación de permanencia, en el Real Decreto Ley 17/2014, de 26 de diciembre. Esta situación tiene muchos visos de perpetuarse mientras a las CC. AA. les siga compensando ver constreñida su autonomía política a cambio de financiarse a un coste menor que el de mercado. Como ejemplo de esta limitación de su autonomía, De Miguel destacó la incorporación en los planes de ajustes de siete CC. AA. del compromiso de flexibilizar sus horarios comerciales, pues es evidente que no se trata de una condición directamente encaminada a facilitar el cumplimiento de los objetivos de estabilidad.

El ponente también se refirió a la STC 101/2016, de 25 de mayo, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la incorporación de la deuda comercial al sistema de disciplina fiscal por LO 9/2013, de 20 de diciembre. La Sentencia avala la constitucionalidad de esta norma apoyándose en el artículo 157.3 CE y evitando, de esta forma, los problemas que hubiese supuesto razonar a partir del artículo 135 CE. Y es que, como fue señalado, es controvertido que las deudas que no suponen un incremento de los recursos públicos puedan ser consideradas «deudas públicas» a los efectos del límite del volumen de deuda del artículo 135 CE.

De Miguel Bárcena insistió asimismo en la importancia de definir correctamente el déficit estructural, una cuestión fundamental para comprender la dimensión de la implementación del principio de estabilidad presupuestaria. Y en este contexto se mostró contrariado con la remisión a la normativa europea que para su cálculo prevé el artículo 11.6 LOEPSF, a pesar de la literalidad del artículo 135.5 b) CE. Es cierto que la constitucionalidad de esta disposición ha sido avalada por la STC 215/2014, de 18 de diciembre (FJ 3 c), e incluso parece razonable que estos criterios sean fijados a nivel comunitario, pero esta discordancia no es sino una muestra más de la poca pulcritud con la que se afrontó la reforma constitucional de 2011.

Tras analizar el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las CC. AA. en materia de Administración local, Antonio Arroyo Gil expuso

las cuestiones más controvertidas de la ya mencionada LRSAL, que han dado lugar a las SSTC 41 y 111/2016. En primer lugar, destacó la declaración de inconstitucionalidad de la asunción obligatoria por parte de las CC.AA. de servicios en materia de asistencia social o atención primaria a la salud (STC 41/2016, FJ 13 c), declaración del TC que no se realizó en razón de la afección hacia la autonomía local, sino para proteger, *de facto*, las competencias sectoriales autonómicas en servicios sociales o en sanidad. Lo mismo cabe decir del FJ 16 de la STC 41/2016, en el que el Tribunal declara la inconstitucionalidad del artículo 57 bis LRBRL<sup>11</sup>, que regula, sin rango de Ley Orgánica, un supuesto de compensación triangular en el que se habilitaba al Estado a retener recursos del sistema de financiación de las CC. AA. para pagar directamente los compromisos asumidos por estas con las entidades locales, ya que de nuevo lo que el TC tutela es la autonomía, financiera en este caso, de las CC.AA. E incluso cuando el Tribunal considera inconstitucional que la disolución de entidades de ámbito territorial inferior al municipio sea acordada por «Decreto del órgano de gobierno» de la comunidad autónoma (STC 41/2016, FJ 7), lo que se está preservando no es propiamente la autonomía local, sino la potestad de autoorganización autonómica.

Una lógica distinta sigue la declaración de inconstitucionalidad por la STC 111/2016 (FJ 8) de la DA-16 LRBRL, que habilitaba a la Junta de Gobierno para adoptar determinados acuerdos en caso de que el Pleno no alcanzara, en una primera votación, la mayoría necesaria. El Tribunal, sin negar la capacidad representativa de la junta de gobierno local, consideró que las ventajas previstas por esta disposición para facilitar el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria no superan con amplitud suficiente los perjuicios irrogados en el principio democrático como principio medular o definitorio de la autonomía local. Además, el Tribunal, a los efectos de salvaguardar otro principio constitucional, como es el de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), dota de eficacia *ex nunc* desde la publicación de la Sentencia a este pronunciamiento. Tomás de la Quadra recordó que algunos municipios, como Cádiz, aprovecharon el lapso temporal que medió entre que se dictó la Sentencia —9 de junio—, y su publicación en el BOE —15 de julio—, para aprobar sus presupuestos con base en la DA-16 LRBRL. También la junta de gobierno de Zaragoza se sirvió de este intervalo de tiempo para aprobar su plan económico-financiero, poniéndose de relieve la necesidad de que el Tribunal modifique el instante a partir del cual debe limitar, en su caso, los efectos de sus sentencias.

Pedro Luis Martínez Pallarés abordó la posición de las Diputaciones Provinciales en el entramado institucional, que en un principio se había visto

---

<sup>11</sup> Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local.

fortalecida tras la aprobación de la LRSAL. En este sentido, destacó la ampliación de las competencias instrumentales, en especial las funciones coordinadoras, que de forma un tanto asistemática y confusa, y vinculada al concepto «coste efectivo de los servicios», se atribuyen en favor de las diputaciones provinciales en relación con la prestación unificada de servicios de los municipios de su respectivo ámbito territorial (art. 36.1, c y h), en especial la redacción que esta norma da al artículo 26.2 LRBRL, que le atribuye la coordinación de una serie de servicios esenciales en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes. Como señaló el ponente, al depender de la conformidad de los municipios, dicha atribución normativa se aleja del concepto de coordinación —obligatoria— acuñado por la jurisprudencia constitucional. Además, como fue indicado, buena parte del refuerzo perseguido por la LRSAL de estas administraciones quedó mermado tras la STC 111/2016. Ello sin olvidar que esta erosión ha sido más intensa en aquellas CC.AA., como Aragón o Cataluña, donde la comarca disputa a la Diputación el papel protagonista como Administración local supramunicipal, pues, en estos casos, fue la propia LRSAL la que veló por los intereses comarcales, modulando con ello el protagonismo de la Administración provincial (DA Tercera y Sexta LRSAL).

Durante la exposición se hizo alusión a la interpretación conforme realizada por el TC del artículo 36.1 g) LRBRL, que desactivó el traspaso en bloque a las diputaciones de la prestación de servicios de administración electrónica y contratación en municipios de menos de 20.000 habitantes (STC 111/2016, FJ 11). Y teniendo en consideración que las competencias prestacionales no son las desempeñadas mayoritariamente por las diputaciones, también merece especial atención la neutralización del segundo párrafo del artículo 36.2,a), que abría la puerta a la inclusión en el Plan Provincial de Obras y Servicios de fórmulas de prestación unificada de los servicios municipales para reducir sus costes efectivos. En opinión del TC, dicha previsión es constitucional en tanto no se considere que atribuye a la Diputación unas facultades concretas de coordinación, sino que las mismas deberán ser especificadas por regulación sectorial o por la legislación autonómica sobre régimen local (STC 111/2016, FJ 12). En cualquier caso, a efectos prácticos, Martínez Pallarés destacó los problemas que estaban encontrando las entidades locales para calcular con éxito el coste efectivo de sus servicios, concepto nuclear de la disposición en discordia y cuyo cálculo es obligatorio con base en el artículo 116 ter LRBRL.

En definitiva, el ponente señaló que si bien la STC 111/2016 puede ser acertada desde un punto de vista competencial, dicha Sentencia tiene una repercusión política notable a la hora de debilitar a la Administración provincial, al diferir al legislador autonómico su efectiva concreción. Máxime cuando en un escenario de parlamentarismo atomizado como el actual, la supresión

de las diputaciones es una propuesta formulada por algunas formaciones políticas que ha sido, incluso, objeto de negociación de cara a la formación de gobierno.

Fernando Simón Yarza abordó los diferentes instrumentos con que cuenta el Estado para garantizar que las entidades locales observan los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. En este sentido hizo referencia a las medidas preventivas y correctivas previstas en los artículos 18.5, 19, 20.2 LOEPSF. En relación a la aprobación y seguimiento de los planes económico-financieros, el ponente destacó el alcance de los artículos 21-23 LOEPSF y del artículo 116 bis LRBRL, que amplía el contenido de estos documentos y cuya constitucionalidad ha sido avalada por STC 41/2016 (FJ 15). Especial atención recibió el régimen sancionador previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre<sup>12</sup> (art. 28 c), que debe ser destacado junto con el artículo 36 LES<sup>13</sup>, en la medida en que sirvió de base al Ministerio de Hacienda para retener fondos a 139 municipios a finales de agosto de 2016 por no entregar en plazo la liquidación de sus presupuestos. Pero más allá de estos casos concretos, hay que señalar que en líneas generales las finanzas municipales se encuentran saneadas y, en opinión de Simón Yarza, una sólida razón de la buena situación económica en la que se hallan la mayoría de los municipios es la conocida como regla de gasto: una condición instrumental de naturaleza preventiva que facilita el ahorro de los ingresos extraordinarios (art. 12 LOEPSF).

## VI. LOS DESAFÍOS Y PROBLEMAS PENDIENTES DEL ESTADO AUTONÓMICO

La sesión de clausura del curso fue moderada por el profesor Solozábal Echeverría y contó con la participación de José Tudela, Paloma Biglino, Francisco Balaguer, Pedro Cruz y Manuel Aragón. La sesión se dedicó al estudio del elenco de problemas por los que atraviesa la organización territorial del poder en España, entre los que ocupa un papel protagonista la situación política derivada del desafío independentista de las instituciones catalanas. Respecto de esta cuestión, cabe anticipar que todos los ponentes coincidieron en la necesidad de dar a Cataluña un trato constitucional singular, que sea lo suficientemente sugerente como para seducir a los independentistas *coyunturales*

<sup>12</sup> Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

<sup>13</sup> Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.



y, al mismo tiempo, no implique el reconocimiento de un privilegio irrazonable para esta comunidad en detrimento del resto. Un equilibrio que, como también se puso de manifiesto, no parece sencillo de encontrar.

José Tudela inició su intervención reconociendo el éxito de un modelo que, solo con una débil constitucionalización, logró ser referente en el ámbito internacional hasta mediados de la primera década de este siglo. Sin embargo, desde entonces, es indudable que el Estado autonómico sufre un deterioro notable como consecuencia, en primer lugar, de una sobredimensión del principio de autonomía a la que ha seguido, con posterioridad, otra del principio de unidad. Y precisamente el ponente criticó que ha sido la falta de un desarrollo ideológico-constitucional de estos dos principios, frente al proceso de construcción nacional acometido en algunas CC. AA., la razón de muchos de los retos a los que se enfrenta España en la actualidad. Tudela Aranda, sin desmerecer el bagaje positivo de estos últimos cuarenta años de descentralización política, defendió la necesidad de construir un nuevo modelo, pues en su opinión algunos de los problemas que padecemos, especialmente aquellos relacionados con nuestra crisis de integración nacional, exigen posiblemente un nuevo paradigma para ser resueltos.

Paloma Biglino centró su intervención en los problemas de articulación técnica del Estado, tratando de dejar a un lado aquellos relacionados con la integración nacional, aunque no pudo escapar de estos últimos en el turno de debate. Durante su exposición hizo especial hincapié en los problemas presupuestarios de las CC. AA., desde la perspectiva de los ingresos y de los gastos. En este sentido, criticó la dependencia financiera de las CC. AA., acentuada tras la puesta en marcha de los mecanismos extraordinarios de financiación y, así mismo, la ausencia de mecanismos eficaces de control del gasto. Respecto a esto último, incidió en la idea de que la sobreabundancia de medios, pensando en las potenciales duplicidades que pueden existir entre la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal y los órganos de control externo, no garantiza necesariamente un control más eficaz de los recursos públicos. En cualquier caso, Biglino recordó que la mayoría de las medidas adoptadas para superar la actual crisis de legitimidad se han orientado a fomentar la participación de los ciudadanos en lugar de a fortalecer los controles. Y apuntó que quizá hayamos errado en el diagnóstico del problema, porque las dificultades que atravesamos no son tanto de legitimidad de origen sino de resultado.

La ponencia de Balaguer Callejón giró principalmente sobre el dificultoso encaje de un referéndum sobre la integridad territorial del Estado en el marco de una democracia pluralista. El ponente recordó que este tipo de democracia se asienta en el pluralismo político y en el territorial. Y con aquel encaja mal la reducción de un problema complejo a una decisión

binaria, en la que no quedan satisfactoriamente protegidos los derechos de las minorías. Basta con atender a la consulta celebrada en Reino Unido en junio de 2016, un proceso participativo que fue puesto en marcha, frívolamente, con la pretensión de alcanzar una posición más ventajosa en el marco comunitario, y que todo parece indicar que terminará con la salida de este Estado de la UE. El resultado del referéndum se vio condicionado por el «error» difundido en campaña, admitido después de la votación por los partidarios del *leave*, de que Reino Unido pagaba 350 millones de libras semanales a la Unión. Balaguer señaló las posibles concomitancias entre el Brexit y el proceso catalán y, aunque se mostró flexible a la hora de redefinir territorialmente el Estado, remarcó que la identificación del derecho a decidir con un proceso referendario constituía una involución desde el punto de vista del constitucionalismo occidental.

Cruz Villalón destacó que al referéndum debería recurrirse, exclusivamente, en una situación extrema, pero aseguró tener la convicción de que todavía quedaba espacio para el diálogo, para una negociación sincera. Y en este escenario, reivindicó el papel de los constitucionalistas como científicos de la Constitución. Conocedores de la historia constitucional y del derecho comparado, corresponde a los constitucionalistas racionalizar la toma de decisiones y adoptar una actitud propositiva a la hora de abordar el problema de integración territorial español. El ponente puso en valor el pacto constitucional de 1978 al tiempo que rechazó el inmovilismo como posición política. Y apostó por un federalismo asimétrico para refundar el Estado, a pesar de sus riesgos y de las mayores dificultades técnicas que entraña gestionar la diversidad en un contexto descentralizado.

La última mesa del curso concluiría con la intervención de Manuel Aragón, quien abogó por afrontar la actual crisis del Estado autonómico con urgencia, seriedad e intensidad. Aragón Reyes insistió en que en un Estado constitucional, de derecho y pluralista, hay obligaciones que cumplir y límites que no se deben traspasar, pues aunque el derecho no lo pueda todo, sin él no se puede nada. Por ello reclamó a los agentes políticos pericia para articular jurídicamente las reformas necesarias que permitan mejorar el actual modelo, con cultura federal y lealtad institucional. Y se mostró partidario de iniciar un proceso de revisión constitucional, que debía haberse acometido, en su opinión, una vez fijados los límites del actual modelo constitucional tras la publicación de la STC 31/2010, pero siendo conscientes, en cualquier caso, de que la Constitución debe limitarse a garantizar la ideología nacionalista sin fundamentarse en ella.

Sin solución de continuidad, el curso fue clausurado por los profesores Solozábal y Aragón, quienes reiteraron su gratitud a la Fundación Manuel Giménez Abad por el apoyo prestado y felicitaron a los secretarios del curso,

en esta ocasión Antonio Cidoncha y Alicia González, por su organización. Pero sus últimas palabras, con las que se cerró la novena edición de este encuentro, estuvieron reservadas, como no podía ser de otro modo, al recuerdo del maestro Francisco Rubio Llorente y a su reconocido legado académico.