

## Valoración general del Estado autonómico en 2018.

Eliseo AJA (UB) y Javier GARCÍA ROCA (UCM),

Catedráticos de Derecho Constitucional.

*Sumario:* 1.- Introducción. 2.- Un Gobierno minoritario tras una moción de censura constructiva: dificultades para legislar, hipertrofia del decreto-ley e impulso del Estado autonómico. 3.- Estabilidad y cambios en los gobiernos autonómicos. 4.- Situación económica, déficit y deuda públicos y financiación de las CCAA. 5. - Sentencias constitucionales. 6.- La Unión Europea 7.- La aplicación del artículo 155 CE y el proceso secesionista en Cataluña. 8.- La Comisión parlamentaria sobre la evaluación del Estado autonómico y la reforma constitucional diferida.

---

### **1.- Introducción.**

Podemos singularizar seis cuestiones centrales en el Estado autonómico durante 2018 y algunas son nuevas. En primer lugar, la grave crisis constitucional que llevó a la primera aplicación del artículo 155 CE: una intervención extraordinaria del Estado en los órganos autonómicos de la Generalidad de Cataluña. No obstante, tenemos que insistir - otro año- en que este grave episodio nacional no puede monopolizar la valoración general del Informe CCAA, pues no agota los problemas del Estado autonómico, aunque los condicione y deteriore y también afecte al conjunto de la democracia representativa.

En segundo lugar, la aprobación de una moción de censura constructiva, también por primera vez, frente al Presidente Sr Rajoy y la formación de un nuevo gobierno del PSOE, presidido por el Sr. Sánchez, que ha contado con un apoyo parlamentario muy reducido para impulsar las leyes y ha gobernado mediante sucesivos decretos-leyes, si bien en su mayor parte han sido tramitados luego como leyes de conversión. Esta circunstancia ha demediado el año en dos Gobiernos y direcciones políticas muy distintas.

Tercero, la reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, tras varios años de atasco, tiene mucha importancia y es una evidencia, junto a otras muchas, de que se siguen alcanzando acuerdos en los sistemas de gobierno autonómicos.

Cuarto, el resultado de las elecciones autonómicas en Andalucía supuso el fin de una larga hegemonía socialista en la Comunidad, y también el novedoso acceso a la representación parlamentaria de un partido populista y de extrema derecha, Vox, así como la formación de un acuerdo de gobierno entre un tripartito de fuerzas de centro y derecha.

Quinto, se produce un nuevo bloqueo de la revisión de la financiación autonómica, algo que ya se ha hecho habitual desde 2014, en que finalizó el sistema vigente, dando continuidad el recurso a los fondos de financiación que dependen del Gobierno.

Sexto, el retraso *sine die* de la reforma de la Constitución territorial, que parece diferida ante la ausencia de iniciativas que den pie al consenso, adaptadas al nuevo sistema multipartidista. El *impasse* se ha mantenido tras el cambio de Gobierno. La parca actuación de la Comisión de Evaluación y Modernización del Estado autonómico confirma la situación de bloqueo.

## **2.- Un Gobierno minoritario tras una moción de censura constructiva: dificultades para legislar, hipertrofia del decreto-ley e impulso del Estado autonómico**

*Dos gobiernos diferentes.* El año 2018 alberga dos períodos con dos Gobiernos distintos y direcciones políticas diferenciadas: de enero a mayo con el PP, y de junio a diciembre con el PSOE. El primer período mantuvo una actuación continuada respecto del mismo Gobierno en 2017.

*La aprobación de la primera moción de censura constructiva y sus efectos.* El 1 de junio de 2018 se aprobó una moción de censura al Presidente Sr Rajoy, presentada por el Grupo Socialista, que obtuvo el apoyo de muy diversos Grupos: Unidos Podemos, ERC, PdeCat, Compromís, Nueva Canarias, EH Bildu, y PNV. La moción exigía la responsabilidad política del Sr Rajoy después de la sentencia sobre la financiación y la contabilidad del Partido Popular respecto del Caso Gürtel y los problemas de corrupción. Su aprobación supuso la investidura como nuevo Presidente del Sr Sánchez, quien formó Gobierno con el apoyo de 84 Diputados de su Grupo. Es el Gobierno más minoritario que hemos tenido bajo la Constitución de 1978. La situación, un Gobierno nacido con enormes dificultades, parecía provisional y transitoria a la espera de disolver pronto las Cámaras y convocar elecciones, pero fue evolucionando, y el Gobierno ha pretendido agotar buena parte de la Legislatura, pese a sus dificultades para aprobar los presupuestos; finalmente, ante la

imposibilidad de hacerlo, se ha anunciado que se convocarán elecciones anticipadas para el 28 de abril.

El cambio de Presidente supuso un cambio de tendencia en las encuestas electorales que reflejaron un declive del PP, y el resurgimiento del PSOE frente a Ciudadanos, que era quien venía subiendo hasta entonces desde que ganó las elecciones en Cataluña. La pérdida del Gobierno andaluz por el PSOE ha tenido asimismo un impacto electoral según las encuestas en el surgimiento de Vox y en otras tendencias. Finalmente, la censura del Presidente Sr Rajoy llevó a su abandono de la vida pública y ha producido un cambio de liderazgo en el Partido Popular con la elección del Sr Casado como nuevo líder, así como la renovación de buena parte de los dirigentes.

*Un Gobierno minoritario y tres años de Gobiernos inestables.* Si miramos hacia atrás, advertiremos que llevamos tres años con Gobiernos inestables y sin suficiente mayoría. Un dato preocupante sobre nuestra gobernabilidad que debería abrir una reflexión de mayor calado. Tuvimos, de enero a mayo de 2016, un largo Gobierno en funciones en la XI legislatura durante 310 días y un Parlamento “colgado” que ni siquiera pudo investir un Presidente, produciéndose una disolución automática de las Cámaras como prevé la Constitución (artículo 99.5 CE). Un problema nuevo en nuestra democracia parlamentaria e impensable años antes. En ese período, no se aprobó ninguna iniciativa legislativa con rango de ley, y surgió incluso una extraña polémica sobre si el Gobierno en funciones debía seguir sometido a las iniciativas de control parlamentario. En segundo lugar, la XII Legislatura comenzó eligiendo al Sr Rajoy como Presidente después de las elecciones generales de junio de 2016 sólo seis meses después de las anteriores. La investidura dio lugar igualmente a un Gobierno minoritario, pues el Grupo Popular tan sólo tenía 134 sobre 350 Diputados. Este Gobierno únicamente duró dos años. Finalmente, la mayoría gubernamental ha descendido aún más tras la aprobación de la moción de censura y el nuevo Gobierno del PSOE desde junio de 2018. Parece cabal preguntarse por la conveniencia de crear en el futuro gobiernos de coalición o estables acuerdos de legislatura a la búsqueda de una mayor gobernabilidad que permita gobernar y acabar la duración normal de las Legislaturas.

*Las consecuencias de un multipartidismo sin democracia de consenso.* En efecto, seguimos, en 2018, sin alcanzar acuerdos de legislatura ni crear gobiernos de coalición, pese a tener una docena de partidos con representación parlamentaria y al menos

cuatro grandes partidos estatales que podrían llegar a ser cinco con Vox: un pentapartidismo imperfecto, con cinco partidos grandes y varios pequeños. Un escenario que no puede garantizar suficientemente la gobernabilidad según nos instruyen todos los análisis comparados en los modelos de democracia. Pluripartidismo extremado y gobiernos de coalición van de la mano. Entre las consecuencias negativas de esta situación están: la parálisis legislativa, la hipertrofia de los decretos-leyes, la falta de aprobación de los presupuestos, las dificultades en la renovación de los órganos mediante designaciones parlamentarias, y la paradoja que supone la erección de la Mesa en un contrapoder del Pleno del Congreso al albergar ambos órganos distintas mayorías.

*Otra vez, sin nuevos presupuestos.* No se han aprobado en 2018 los Presupuestos Generales del Estado de 2019, al igual que ya ocurrió en 2017 cuando no se aprobaron hasta julio de 2018 (Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018). Seguimos el mismo preocupante camino en la dirección de la política económica. La Ministra de Hacienda, Sra. Montero, presentó el proyecto en enero de 2019. Pero no tuvo suficientes apoyos parlamentarios y se aprobaron diversas enmiendas a la totalidad de devolución del proyecto que abrieron la puerta a elecciones anticipadas. El proyecto de Presupuestos recibió algunas críticas, pues tanto el Banco de España como la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) y la Fundación de las Cajas de Ahorro (Funcas) advirtieron que el objetivo de déficit fijado, el 1'3% del PIB, no era real, que los ingresos públicos estaban sobrevalorados y, en consecuencia, había una desviación (siete u ocho décimas) respecto de los objetivos europeos sobre estabilidad presupuestaria. Adviértase que el Gobierno del Sr. Sánchez pidió a la Comisión Europea una senda de ajuste más laxa, para no limitar en exceso la capacidad de dirección de política en los Presupuestos, y que también se intentó relajar el esfuerzo fiscal situando un objetivo en el 1'8% del PIB, pero no fue aceptado por PP y Ciudadanos en el Senado.

*Parálisis en la renovación de los órganos pendientes de designaciones parlamentarias.* Tras el cambio del Gobierno y la ruptura de las relaciones entre el PP y el PSOE, se mantuvieron las habituales dificultades para la renovación de los órganos constitucionales o auxiliares que dependen de una designación parlamentaria. La situación parece bloqueada a la espera de nuevas elecciones. Así, respecto de Radio Televisión Española, el Presidente Sánchez destituyó a su Consejo de Administración,

nombrando Directora a Doña Rosa María Mateo en su primer Decreto-ley (4/2018, de 22 de junio), lo que indica la relevancia que el Gobierno concedía a la dirección de los medios públicos de radiodifusión. Se trataba de una salida provisional hasta que el consejo pudiera ser elegido, pero después el Congreso avaló este nombramiento al convalidar la disposición gubernamental.

El Consejo General del Poder Judicial estuvo a punto de ser renovado en 2018, pero se rompió un preacuerdo entre los Grupos parlamentarios en noviembre al darse a conocer en los medios de comunicación el nombre del Magistrado Sr. Marchena como candidato pactado a la presidencia del Consejo y del Tribunal Supremo, y producirse su renuncia. Todo ello como consecuencia de divulgarse la práctica del sistema habitual de lotización o cuotas y darse publicidad al acuerdo alcanzado por uno de los negociadores mediante correos electrónicos a los miembros de su Grupo. El PP se mantiene en su idea de volver al inicial modelo de elección judicial de parte de los Vocales. El PSOE lo rechaza por tenerlo como corporativista, defendiendo la designación parlamentaria de todos los Vocales. De estas antítesis no se produce una síntesis, con voluntad de Constitución, desde hace siete lustros. Es un debate empantanado en el que llevamos desde 1985 sin alcanzar acuerdos y sobre el que se proyectan ahora diversas recomendaciones sobrevenidas de instituciones del Consejo de Europa sobre la elección de los vocales judiciales por sus pares que convendría leer con calma.

Se mantiene asimismo prorrogado el Adjunto al Defensor del Pueblo, Sr. Francisco Fernández Marugán, quien sustituye a D<sup>a</sup> Soledad Becerril desde el 6 de junio de 2017, hace casi dos años Recordemos, que ya Doña María Luisa Cava de Llano, adjunta de Don Enrique Múgica, estuvo prorrogada dos años entre 2010 y 2012. Esta mala práctica parece recurrente.

Otro órgano prorrogado es el Consejo de Seguridad Nuclear con varios Consejeros en esta situación. La cuestión se ha complicado con la polémica sobre la energía nuclear y la nueva dirección política del Gobierno que pretende cerrar las centrales nucleares a medio o largo plazo.

*Cambios de altos cargos.* Se calculan que son unos 1.300 los altos cargos y personal de confianza cesados y cuyos titulares han sido cambiados con el advenimiento del nuevo Gobierno. Ha existido un debate sobre la oportunidad de estos cambios en un Gobierno

que inicialmente se pensó iba a ser provisional hasta la pronta convocatoria de elecciones, pero que finalmente va a durar alrededor de un año.

*La Mesa del Congreso contrapoder del Pleno.* Un fenómeno curioso y nuevo en nuestro parlamentarismo, consecuencia de la existencia de un Gobierno del PSOE y de una Presidenta del Congreso del PP, radica en que la Mesa ha obstaculizado bastantes iniciativas de la mayoría parlamentaria en el segundo semestre. La mayoría del PP y Ciudadanos en la Mesa -por un voto-, órgano de dirección de la Cámara, se ha contrapuesto a la mayoría en el Pleno, órgano de deliberación y esencia del parlamento, y ha paralizado la tramitación de hasta 36 iniciativas mediante el tradicional expediente de la prórroga del plazo de presentación de enmiendas (artículo 133.2 del Reglamento del Congreso). Este trámite ha acabado por convertirse en un impedimento a la decisión sobre la tramitación de los proyectos y proposiciones de ley por la mayoría ante el obstruccionismo de la minoría en la Mesa. Así ha ocurrido con iniciativas sobre el registro obligatorio de la jornada de trabajo, salario mínimo, atención a personas en situación de dependencia, eutanasia, y otras muchas. Fue el caso también de la enmienda del PSOE para la modificación de la Ley de Estabilidad Presupuestaria para poder aprobar los Presupuestos sin ser bloqueados en el Senado. Una situación paradójica que no parece óptima y podría constituir un fraude al Reglamento y un rodeo a la Constitución. El Grupo parlamentario Socialista ha recurrido en amparo (artículo 42 de la LOTC) estas decisiones de la Mesa, invocando los derechos a la participación política y al ejercicio del cargo de sus Diputados ex artículo 23.2 CE. Habrá que esperar a la decisión del Tribunal Constitucional.

*Dificultades para legislar e hipertrofia de los Decretos-leyes.* Durante 2018, se aprobaron 5 Leyes Orgánicas, 11 leyes ordinarias y nada menos que 28 Decretos-leyes. Las normas con fuerza de ley del Gobierno supusieron un 57'1%, más de la mitad de las leyes. Una cifra muy elevada que evidencia un desequilibrio -escasamente parlamentario- en la forma de aprobación de las leyes. El porcentaje es aún mayor desde la llegada del Gobierno del PSOE, pues se han aprobado 25 Decretos-leyes en sólo 7 meses. Seguimos en todo caso la peligrosa senda de 2017 con otro Gobierno donde igualmente hubo 21 decretos leyes y 13 leyes. De manera que puede concluirse que los excesos en esta mala práctica parecen ligados a la debilidad de las mayorías gubernamentales. La fragmentación de la representación en el Congreso y la sucesión de Gobiernos minoritarios, dificulta alcanzar acuerdos parlamentarios que impulsen las labores legislativas. Sin Gobiernos de coalición o

amplios acuerdos de Legislatura, lo que entraña un serio cambio de nuestra vieja cultura política, muy mayoritaria y ligada a un modelo de democracia Westminster obsesionado por la alternancia y una oposición cerrada y muy dura, no saldremos de este callejón: la incapacidad para legislar.

Entre las *leyes orgánicas aprobadas*, se han modificado la ley del régimen electoral general, para garantizar el derecho de sufragio de todas las personas con discapacidad y la ley de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales. También se ha reformado la ley del Poder Judicial, en dos leyes del mismo día, la segunda de las cuales, se centra en el pacto de Estado en materia de violencia de género.

Las nuevas *leyes ordinarias* se ocupan de diversos objetos. Paliar los efectos producidos por la sequía en determinadas cuencas hidrográficas, modificando la Ley de Aguas. Las infraestructuras y servicios de información geográfica. El reconocimiento de las resoluciones penales dentro de la Unión Europea. Una modificación de la Ley de consumidores y usuarios. Otra modificación de la Ley de Enjuiciamiento Civil respecto de la ocupación ilegal de viviendas. También se reforma la ley de patrimonio natural y de la biodiversidad. Las leyes de evaluación ambiental, de Montes y de emisión de gases de efecto invernadero. Una ley de transferencia de recursos a la Demarcación Hidrográfica del Guadalquivir. Finalmente, se modifican el Código de Comercio y las leyes de sociedades de capital y de auditoría de cuentas en materia de información no financiera y diversidad.

Resaltaremos la *dualidad* que caracteriza la producción legislativa este año según sistematiza Ana Carmona en su crónica. Se constata que 10 de las 11 leyes aprobadas lo fueron en el segundo semestre del año, pero curiosamente sin que ninguna de ellas fuera presentada por el Grupo Socialista ni a instancia del Gobierno del Sr. Sánchez. De este modo, 6 de los textos legislativos comenzaron su tramitación gracias a iniciativas formuladas por el Gobierno del Sr. Rajoy. Además, otras 3 leyes son consecuencia de iniciativas autonómicas, respectivamente, de la Asamblea de la Comunidad Foral de Navarra sobre la Ley General para la Defensa de los Consumidores; del Parlamento de Andalucía respecto de la transferencia de recursos desde la Demarcación Hidrográfica de los ríos Tinto, Odiel y Piedras a la del Guadalquivir. También la reforma de la ley del régimen electoral general para garantizar el derecho al sufragio de todas las personas con discapacidad, ya citada, tuvo su origen en la iniciativa de la Asamblea de Madrid que en junio de 2017 aprobó por unanimidad presentarla en el Congreso de los Diputados.

*Abuso del gobierno por decreto-ley e incremento de las leyes de conversión.* Insistiremos en que ha sido muy elevado el número de Decretos-leyes aprobados por el Gobierno del Sr Sánchez en apenas siete meses de 2018. Son 25 Decretos-leyes respecto de 5 Leyes Orgánicas y 9 Leyes y suponen un 56% de las leyes. Es cierto que suele ser habitual el intenso recurso al decreto-ley en los primeros días de todos los Gobiernos. Pero la cifra es muy elevada y puede percibirse como un riesgo para el parlamentarismo dado el carácter autoritario de esta fuente del Derecho, poco respetuosa con las minorías y con la creación de la opinión pública mediante la discusión parlamentaria como es propio de una democracia representativa.

Se han regulado por Decreto-ley este año muy variados *objetos normativos*. Debemos volver a advertir en este Informe que es difícil de creer que en todo este heterogéneo elenco de supuestos hubiere una “extraordinaria y urgente necesidad”, tal como reclama el artículo 86 CE para habilitar la potestad normativa del Gobierno con rango de ley, y asimismo que no se vieran afectadas por estas regulaciones algunas de las materias constitucionalmente vedadas a los decretos-leyes. La polémica respecto de la urgencia tuvo especial eco en los medios respecto de una modificación legal pensada para trasladar la tumba del General Franco fuera de la basílica de Valle de los Caídos; cuestión que ha generado un conflicto todavía no finalizado. No obstante todos fueron *convalidados* y ratificados salvo el Real Decreto-Ley 21/2018, de 14 de diciembre, de medidas urgentes en materia de alquiler que fue *derogado*.

La *conversión en ley* de la inmensa mayoría de los decretos-leyes, previamente convalidados, mediante su tramitación legislativa ha experimentado un insólito incremento y son 20 los que iniciaron su tramitación como leyes de conversión. Parece que los decretos-leyes se han transformado en una especie de iniciativa legislativa reforzada por la acusada debilidad de la mayoría gubernamental. Una circunstancia que palía el autoritarismo de la fuente. Sin embargo, la disolución de las Cámaras el 4 marzo de 2019 (Real Decreto 129/2019) para celebrar elecciones el 28 de abril hace decaer todas las iniciativas legislativas no tramitadas, incluidas estas leyes de conversión.

*¿Es un freno la jurisprudencia constitucional?* Frente este crecimiento de la legislación de urgencia, conviene recordar que la STC 73/2017, de 8 de junio, sobre amnistía fiscal, pareció iniciar una línea de jurisprudencia constitucional más garantista y restrictiva de esta potestad del Gobierno en relación con las materias vedadas. En la misma línea, se han pronunciado recientes trabajos de la doctrina científica que denuncian el abuso de la



legislación de urgencia por todos los gobiernos. No podemos dar por inevitable lo que es una mala práctica.

*La recuperación de algunos derechos sociales.* Bien es verdad que la mejora de la situación económica ha supuesto la recuperación parcial de algunos derechos sociales mediante esta legislación de urgencia en la segunda parte del año. El Decreto-Ley 7/2018, de 27 de julio, sobre el acceso universal al Sistema Nacional de Salud retoma el criterio de la universalidad para el derecho a la salud, al revertir el principio asegurador, y extender el acceso a los inmigrantes en situación irregular. La nueva normativa estatal se sitúa en la misma línea de la regulación de varias CCAA: País Vasco, Cataluña, Andalucía y Navarra. En educación, tras la llegada al Gobierno del PSOE, se propuso una reforma de la Ley, entre otros objetivos, para revertir los recortes. No obstante, las leyes educativas continúan siendo uno de los temas más polémicos y no se ha producido un consenso que acabe con la tendencia a constantes reformas fuertemente contestadas por los partidos de la oposición. Es muy necesario un pacto de Estado en educación que incluya a todos los partidos y a las CCAA y ofrezca estabilidad y eficacia.

*Reforma del Estatuto de Canarias y del REF.* Se ha aprobado un nuevo Estatuto de Autonomía de Canarias (Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre), el último de los Estatutos de segunda generación, tras un largo proceso de cuatro años. Una cuestión que se aborda con detalle en las crónicas de José Suay y Ana Carmona. La reforma es realmente un Estatuto nuevo que triplica su extensión y presenta varias novedades. Se reconoce a Canarias como nacionalidad. Se incrementan las competencias autonómicas. Se introduce la facultad de disolución anticipada de la Cámara y la potestad de emanar decretos-leyes. Se refuerzan los derechos estatutarios. Se suprimen los aforamientos de diputados autonómicos y miembros del Gobierno al igual que se pretende por varios partidos a nivel nacional y puede que sea un precedente. Se modifica el sistema electoral, lo que ha sido una cuestión muy discutida en el archipiélago. El régimen fiscal de Canarias, como región ultraperiférica en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, se incorpora expresamente al nuevo Estatuto y se dispone su desvinculación del sistema de financiación ordinario. También se reformaron el mismo día los aspectos económicos y fiscales del régimen especial de Canarias.

*Impulso de la colaboración con las CCAA y reducción de la conflictividad.* Un rasgo positivo desde la llegada al Gobierno del PSOE ha sido el impulso en las relaciones de colaboración y cooperación entre el Estado y las CCAA, y la conflictividad competencial se ha reducido.

Destacaremos la celebración de algunas Conferencias Sectoriales que no se reunían - Administración pública, inmigración, y política científica-, así como la reactivación de la Conferencia Bilateral del Estado con Cataluña. También fue significativo que frente a las dos crisis acaecidas en el verano, el conflicto del taxi y el aumento de menores extranjeros no acompañados, la repuesta del Gobierno fuera convocar las respectivas Conferencias Sectoriales para discutir, con mayor o menor éxito, las soluciones. Estos dos casos evidencian cómo un Estado autonómico requiere que las soluciones no se sitúen exclusivamente a nivel central y se tengan en cuenta a las CCAA en las decisiones.

Asimismo, el Ministerio de Política Territorial y Función Pública durante el segundo semestre de 2018, desistió de forma total o parcial de seis recursos de inconstitucionalidad, entre ellos la ley catalana de emergencia habitacional. Se abrieron veintidós procedimientos de negociación del artículo 33.2 de la LOTC previos a la impugnación ante el Tribunal Constitucional. Se resolvieron mediante acuerdos once de los procedimientos iniciados el primer semestre, alrededor de la mitad. No obstante, en mismo período, igualmente se plantearon cuatro impugnaciones de leyes, disposiciones y resoluciones ante el Tribunal Constitucional, entre ellas, la reprobación del Rey por el Parlamento de Cataluña y de abolición de la monarquía.

Por otra parte, el Gobierno tuvo en cuenta a las CCAA en el reparto del aumento del déficit del Estado central de cinco puntos (del 1,3% pasó al 1,8) obtenido por el Gobierno tras la negociación con la Comisión en el mes de julio. El aumento se repartió mayoritariamente entre las CCAA y la Seguridad Social y para las CCAA representó una flexibilización de los objetivos de déficit de las CCAA en 2 décimas (0.1 del PIB al 0.3 del PIB para el 2019).

*Consejo de Ministros en Barcelona, Comisión bilateral de los Gobiernos y la polémica Mesa de partidos para el diálogo.* En esta misma línea, ligada a políticas de distensión, el 21 de diciembre se celebró un Consejo de Ministros en Barcelona y una reunión con algunos Consejeros de la Generalidad. En enero de 2019, el Gobierno de la nación y la Generalidad anunciaron, mediante un medido escrito, la creación de dos mesas de diálogo diferenciadas. Una Comisión bilateral entre Gobiernos que tuvo varias reuniones. También una Mesa entre partidos políticos catalanes sobre el diálogo como método de solución del conflicto catalán, que no pudo avanzar en sus labores, por el contrario, produjo un intenso conflicto y una manifestación ciudadana en febrero de 2019 sobre la oportunidad de introducir en la mesa un “relator”, algo que han impugnado duramente los partidos de la oposición por

creer que internacionaliza el conflicto y daña las instituciones parlamentarias. Perjudicó su funcionamiento la presentación de las enmiendas a la totalidad de los Presupuestos, que no facilitaban la supervivencia del Gobierno.

Sigue pues sin haber acuerdos en 2018 y en lo que va del 2019 siquiera sobre el método con el cual afrontar la difícil cuestión catalana, quizás habrá que esperar a las sentencias que el Tribunal Supremo dicte sobre los dirigentes procesados para tocar fondo en la política de enfrentamientos.

### **3.- Estabilidad y cambios en los gobiernos autonómicos.**

*Dimisión de la Presidenta de la Comunidad de Madrid.* En abril la dimisión de la Presidenta de la Comunidad de Madrid, tras unas actuaciones que podrían ser irregulares, ha alcanzado un impacto político relevante en toda España. Fue consecuencia de un escándalo muy divulgado en los medios al haber aprobado, al parecer de forma fraudulenta, un Máster en la Universidad Rey Juan Carlos. Tras la comparecencia de la Sra. Cifuentes en la Asamblea, la oposición consideró que las explicaciones no eran convincentes y el Partido Socialista registró una moción de censura, más tarde la divulgación de un vídeo sobre un pequeño hurto, impulsó la dimisión de la Presidenta, que asumió su responsabilidad política. Sobre el asunto del Máster están abiertas diligencias penales. Tras la dimisión de la Sra. Cifuentes los votos de Ciudadanos permitieron la investidura como Presidente del Sr. Garrido.

*Elecciones en Andalucía y cambio de mayoría.* Mayor transcendencia política tuvieron las elecciones en Andalucía, con cambio de mayoría parlamentaria y de Gobierno y la aparición de Vox, un partido que rechaza el Estado autonómico. Las elecciones al Parlamento autonómico de diciembre han llevado a un cambio del partido en el Gobierno tras décadas de hegemonía socialista en Andalucía. El PSOE fue de nuevo el partido más votado, pero su número de escaños no le facilitó la investidura. En sustitución de D<sup>a</sup> Susana Díaz, fue investido Presidente D. Juan Manuel Moreno, ya en enero de 2019, con el apoyo del PP, Ciudadanos y Vox. Se produjeron acuerdos entre el PP y Vox, de un lado, y el PP y Ciudadanos, de otro. El acuerdo podría ser un ensayo de una hipotética alianza de las fuerzas de centro, derecha y extrema derecha. Vox pone en cuestión directamente el Estado de las Autonomías. En su programa máximo, contempla la desaparición de las Comunidades Autónomas, es decir, la supresión de Gobiernos y Parlamentos autonómicos

y subsidiariamente, defiende, la devolución al Estado de las competencias sobre educación, sanidad y justicia y la supresión de Canal Sur.

*Las formas de Gobierno de las CCAA.* La Rioja está tramitando una reforma del Estatuto de Autonomía. El aspecto más polémico deriva de las posibles limitaciones de un Parlamento integrado por representantes que ejercen su función en régimen de segunda actividad; la oposición se la planteado fortalecer la profesionalización e incrementar el Presupuesto de la Cámara. En Murcia, se ha consolidado el nuevo Presidente D. Fernando López Miras, tras la investidura que obtuvo el año anterior, con cierto aire de provisionalidad. El Sr. López Miras ha sido elegido Presidente del PP en la Región y candidato a las elecciones autonómicas. En suma, los sistemas de gobierno en las diversas CCAA han seguido funcionando con normalidad y bastante estabilidad, sin excesivos sobresaltos, pese a la frecuente falta de acuerdos en muy diversas materias, según detallan las respectivas crónicas de las CCAA. La excepción es Cataluña, donde las energías han seguido dedicadas al “procès” y la acción de gobierno ha sido escasa.

#### **4.- Situación económica, déficit y deuda públicos y financiación de las CCAA.**

*El modelo de financiación continúa sin revisarse.* Pese a que la Conferencia de Presidente de enero de 2017 se comprometió a la reforma del sistema y se creó una Comisión de Expertos que evacuó un importante informe, el sistema de financiación autonómica tampoco se ha revisado este año.

Respecto la financiación autonómica, este año tampoco se ha hecho la reforma que lleva pendiente varios años, pero los autores del estudio de este Informe consideran que se ha avanzado en el estudio de los problemas del sistema. Comenzando por atrás, se observa la liquidación del sistema de financiación correspondiente al ejercicio de 2016, destacando la tendencia a la recuperación de los niveles de financiación total anteriores a la crisis. De aquí, en buena parte, que no se hayan radicalizado las peticiones de reformas pendientes.

Efectivamente el rasgo destacado de este año ha sido la imposibilidad de reformar el modelo de financiación autonómica. Aunque las autoridades no lo acaben de explicitar, la persistencia del conflicto catalán hace muy difícil la reforma, y la convocatoria de elecciones generales anticipadas la remite fácilmente al 2020. Dentro de esta perspectiva, resultan positivos los informes y estudios destinados a corregir los defectos del sistema de financiación vigente desde el 2009, (principalmente, autonomía tributaria y nivelación), pero sin perder de vista cuál es el factor dominante y cuál es subordinado. Con el mismo

criterio deben abordarse los esfuerzos del Gobierno por restablecer las relaciones entre el Gobierno y la Generalitat.

*Los fondos financieros como alternativa.* El Gobierno de Cataluña ha afirmado que abandonará a partir de 2019, con la autorización del Ministerio de Hacienda, el Fondo de Liquidez Autonómica (FLA), para transitar a otro fondo más flexible y evitar el intenso control de sus cuentas por parte de dicho ministerio. Continuará en el Fondo de Facilidad Financiera (FFF), mecanismo diseñado para las CCAA que cumplen con el objetivo de déficit y la regla de gasto, y donde se contempla que pida al Estado 6.713 millones de euros. Sin embargo, estos fondos financieros no pueden comprenderse como una verdadera alternativa a la reforma del sistema de financiación por el intenso poder discrecional y de tutela del que goza el Gobierno de la nación, escasamente compatible con la autonomía financiera.

*Despoblación, desequilibrio territorial y retos demográficos y su impacto en el sistema de financiación autonómica.* Más de 42 millones de españoles viven en Madrid y en el litoral, pero sólo 4'6 millones habitan el interior de España que va perdiendo día a día población. Este desequilibrio conforma un serio reto demográfico. Las dificultades para la prestación de los servicios públicos ante la dispersión de la población tienen asimismo impacto en la financiación de las CCAA. Seis Presidentes autonómicos han pedido que se tenga en cuenta el coste de prestación de los servicios. La Ministra de Política Territorial, D<sup>a</sup> Meritxell Batet, ha defendido la necesidad de abordar un pacto de Estado en este grave tema.

*Lenta reducción de la muy elevada deuda pública.* La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) y otras voces advirtieron, en el primer semestre de 2018, del elevado montante de la deuda, de los importantes intereses que se pagan que obstaculizan realizar políticas sociales, y de que el ritmo de reducción de la deuda está siendo muy baja, pese que llevamos varios años de crecimiento. La deuda repuntó el tercer trimestre de 2018, pero cerró finalmente el año marcando un 97'3% del PIB. La AIReF ha calificado como “probable” la lenta senda de reducción diseñada por el Gobierno a largo plazo y presentada a la Comisión Europea. No obstante, el Observatorio de Deuda de esta autoridad estima que los valores legales de referencia no se conseguirán hasta 2035, lo que es un dato preocupante. El mismo observatorio refleja que las CCAA mejor situadas respecto de su deuda son las Islas Canarias, Madrid, y el País Vasco; y, en cambio,

Cataluña, la Comunidad Valenciana, Castilla la Mancha y Murcia están más lejos de los valores de referencia.

*Crecimiento económico y del empleo junto a señales de desaceleración.* Una buena noticia es que, según las cifras divulgadas por el Ministerio de Trabajo, la Seguridad Social incrementó en 563.965 el número de afiliados y acabó 2018 con más de 19 millones de cotizantes y ocupados, algo que no ocurría desde 2007, si bien no se alcanza todavía el máximo histórico logrado entonces. La cifra de desempleados, 3'2 millones de inscritos en las oficinas de empleo, es la más baja desde 2008. Son indicadores de la indudable recuperación económica de España. Pero el crecimiento quedó en diciembre por debajo del 3% siguiendo una senda de desaceleración de la economía; el 2'4 % del tercer trimestre, según el INE, supone la cifra más baja en cuatro años. Estas señales de desaceleración de la economía se confirman en diversos informes del Banco de España, del Fondo Monetario Internacional y de Funcas. Pese a estos datos, España sigue creciendo más que la media de los países europeos. Tampoco olvidemos que, entre 2008 y 2012, se destruyeron 2'9 millones de puestos de trabajo. La mejora del empleo es generalizada en casi todas las actividades, también la generación de empleo de mayor calidad, pues se crearon este año bastante empleos de jornada completa o indefinida, por más que la cifra de contratos temporales siga siendo muy elevada, y también la de desempleados que no perciben prestación alguna.

*El largo conflicto entre los taxis y los VTC y las nuevas competencias autonómicas y locales.* Entre las competencias con impacto económico, subrayaremos el conflicto del transporte terrestre entre los taxis y los VTC que ha ocasionado huelgas y manifestaciones. Apremiado, el Gobierno del PSOE dictó el Real Decreto-ley 13/2018, de 28 de septiembre, por el que se modifica la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres y se otorgan competencias normativas a las CCAA y a los ayuntamientos. Recordaremos que, este mismo año, el Gobierno del PP dictó el Real Decreto-Ley 3/2018, de 20 de abril. Transcurridos menos de cinco meses, el nuevo Gobierno estimó que sus previsiones resultaban insuficientes, al no garantizar un adecuado equilibrio entre taxis y VTC. Sin embargo, el fuerte desequilibrio fue producido por la liberalización y desregulación de las licencias de VTC durante bastante años, tras implementarse la Directiva Bolkenstein, y, en buena lógica, no puede ser corregido inmediatamente. Simplemente, incrementar los obstáculos a los VTC, como ya se ha hecho en Cataluña y en Barcelona y se ha discutido por la Autoridad Catalana de la Competencia y el Consejo de Garantías Estatutarias, puede

no ser una alternativa, pues es de prever que las disposiciones autonómicas y ordenanzas locales que actúen en este sentido y carezcan de una estricta y necesaria justificación de las limitaciones puede que sean impugnadas y acaben ante los tribunales dada la afectación de la libertad de empresa y de diversos principios constitucionales. La fragmentación de la regulación entre numerosos entes territoriales complica aún más alcanzar una solución ponderada, de no adoptarse acuerdos en la Conferencia sectorial de transporte.

*La elevada inmigración irregular y su instrumentalización electoral.* En 2018 se superaron las cifras de llegadas de inmigrantes en patera según la Organización Internacional para las Migraciones (OIM): 57.250 personas; y 769 migrantes fallecieron o desaparecieron en el Mediterráneo durante el viaje, un dato espeluznante para una sociedad decente. Estas cifras hacen de España la principal puerta de entrada de inmigrantes irregulares procedentes de África tras el cierre de los puertos de Malta y de Italia. Sin embargo, el impacto del dato ha sido exagerado en la campaña electoral en Andalucía, y conviene recordar, primero, que entre un tercio y la mitad de estos migrantes son devueltos a sus países de origen, y, sobre todo, que la mayoría de la inmigración irregular llega por carretera o a través del aeropuerto de Barajas.

## **5.- Sentencias constitucionales.**

*El gobierno en funciones también está sometido al control parlamentario.* Destacaremos varias sentencias que inciden en la configuración del parlamentarismo y las forma de gobierno estatal y autonómica.

La primera es la STC 142/2018, de 14 de noviembre. El Grupo Socialista presentó una solicitud de comparecencia del Ministro de Defensa, aceptada por la Mesa, para informar sobre los asuntos tratados en una reunión de la OTAN. Pero el Gobierno rechazó la solicitud, alegando que la Cámara no podía someter a control a un Gobierno en funciones, ya que no existía una relación de confianza. El Congreso planteó un conflicto de atribuciones entre órganos constitucionales contra el Gobierno. El Tribunal Constitucional estimó la demanda, y declaró que el Gobierno vulneró el artículo 66.2 CE y los derechos de participación política del artículo 23.2 CE, confirmando la existencia de control parlamentario. El concepto de Constitución democrática -se dice- va indisolublemente unido a la idea de control. Corresponde a las Cortes Generales controlar la acción del Gobierno por mandato constitucional (artículo 66.2 CE), y, en un sistema basado en la centralidad del Parlamento, las Cámaras tienen una posición preeminente

sobre el Ejecutivo. La identificación plena entre control y relación de confianza no se infiere de nuestra Constitución, por más que ambos conceptos estén conectados. Pero no todos los instrumentos ordinarios de control están encaminados a la ruptura de la confianza. La facultad de solicitar información al Gobierno (artículo 109 CE) es necesaria para ejercer las funciones parlamentarias, y otro tanto ocurre con la facultad de recabar la comparecencia de los miembros del Gobierno (artículo 110 CE) con la finalidad de que informen sobre la actividad de sus departamentos. El Gobierno cesante sigue ejerciendo funciones que deben ser controladas por el Parlamento.

Conviene reservar este estándar constitucional: sin control parlamentario no puede existir acción de gobierno en un sistema que, por mandato constitucional, se llama parlamentario y donde el Gobierno sólo puede gobernar de la mano del Parlamento. Recordaremos que las normas constitucionales y el sistema parlamentario no pueden leerse despojados de los principios del constitucionalismo: la responsabilidad ministerial entre ellos.

*Límites a la potestad de veto del Gobierno: las medidas que incidan directamente en el presupuesto ya aprobado.* La segunda sentencia es la STC 34/2018, de 13 de abril, que desestima otro conflicto de atribuciones entre el Gobierno y el Congreso respecto del alcance del veto presupuestario del Gobierno. Una decisión muy importante. La doctrina se ratificó en la posterior STC 44/2018, de 26 de abril. En el primer caso, el Grupo Parlamentario Socialista presentó una proposición de ley orgánica sobre la suspensión del calendario de implantación de la Ley para la mejora de la calidad educativa, la llamada Ley Wert. El Gobierno se opuso a su tramitación invocando la facultad que le concede el art. 134.6 CE. Pero la Mesa del Congreso no aceptó el veto y acordó tramitar la iniciativa, al entender que no se había justificado que implicase realmente un aumento de créditos o una disminución de ingresos. El Gobierno, disconforme, presentó un conflicto entre órganos contra al Congreso, vindicando su potestad exclusiva de veto.

El Tribunal Constitucional viene ahora a frenar el abuso del veto presupuestario mediante una interpretación muy razonable. La Mesa debe hacer un control reglado del veto del Gobierno, no de oportunidad política, pero puede revisar el veto, motivando su decisión. La inadmisión de una proposición de ley por el abuso del veto puede violar los derechos políticos de las minorías y obstaculizar el ejercicio de diversas funciones parlamentarias, entre ellas, la representativa. Las especificidades de la función presupuestaria justifican la potestad de veto, pero se debe ejercer de forma motivada, de



acuerdo con el “principio de lealtad institucional”, y “sólo es predicable de medidas que incidan directamente sobre el Presupuesto aprobado”. Así el veto presupuestario no puede ejercerse en relación a presupuestos futuros ni respecto de las eventuales conexiones plurianuales del Presupuesto que potencia la legislación de estabilidad presupuestaria. Dado que el Gobierno adujo, en este caso, que la demora en la implantación de la polémica Ley de educación podría tener un impacto negativo en la pérdida de la financiación del Fondo Social Europeo por una decisión de la Comisión, el Tribunal Constitucional determinó que esta justificación no era sino un evento futuro e incierto, que no se desglosaba ni especificaba en los Presupuestos, siendo imposible llegar automáticamente a tal conclusión.

Esta acertada Sentencia fortalece la división de poderes y el parlamentarismo. Ojalá sirva para recuperar el equilibrio de contrapesos en que se asienta el Presupuesto, limitando un excesivo predominio gubernamental y evitando los abusos gubernamentales que habían ocurrido últimamente.

Las tres sentencias reseñadas en conflictos de atribuciones entre órganos constitucionales, un proceso hasta 2018 apenas transitado y que se ha revitalizado ahora con la fragmentación de la representación, evidencian que los procesos constitucionales contribuyen a frenar la “inquietante degeneración del parlamentarismo” ante el “predominio incontrolable de la mayoría”, como ha denunciado Andrea Manzella.

*La intensa vinculación al precedente constitucional de todos los poderes públicos.* Conviene a estos efectos recordar, la STC 46/2018, de 26 de abril, sobre la admisión a trámite por la Mesa del Parlamento de Cataluña de una iniciativa parlamentaria que suponía la aplicación de una norma legal suspendida en su vigencia por el Tribunal Constitucional. Los parlamentarios catalanes demandantes de amparo consideraban que la admisión a trámite por la Mesa de la propuesta de dos Grupos que solicitaban la comparecencia del Presidente de la Generalidad en el Pleno para valorar los resultados del referéndum de autodeterminación no respetaba la suspensión acordada por el Tribunal Constitucional de la Ley de referéndum. El Tribunal Constitucional recordó que la Mesa debe - excepcionalmente- inadmitir iniciativas parlamentarias en aquellos casos en los que la contradicción con la Constitución sea clara e incontrovertible, y constituyan un incumplimiento manifiesto de lo resuelto por el Tribunal Constitucional.

*Controversias competenciales constitucionales.* Subraya la crónica de Marc Carrillo, que el Tribunal Constitucional ha resuelto 82 supuestos de controversias competenciales. Un

número muy elevado y semejante al del año anterior. Se ha rebajado el tiempo invertido en el proceso que ha pasado a ser entre uno y tres años, lo que en principio parece positivo. También ha disminuido el número de los Votos particulares. Pero es difícil valorar la calidad de las sentencias. Los asuntos vuelven a pronunciarse sobre las cuestiones habituales en la jurisprudencia: legislación de bases, competencias de ejecución, la regulación de la actividad económica y los controles, y versan sobre muy variadas materias.

*De nuevo las dificultades para las políticas sociales autonómicas.* Subrayaremos la positiva STC 80/2018 sobre la Ley de la Comunidad de Valencia de función social de la vivienda, otra de las políticas autonómicas encaminadas a paliar los efectos de la crisis. El Tribunal rechaza que pueda incluirse una acción pública por violar la competencia estatal sobre legislación procesal (artículo 149.1.6 CE), pero admite que establecer un contrato de alquiler social no vulnera las competencias del Estado ex artículo 149.1 apartados 6 y 13 CE, pues no presenta una incidencia económica suficiente. En sentido más restrictivo, la STC 80/2018 resuelve que la regulación valenciana del impago del suministro de energía, llamada pobreza energética, afecta a las competencias estatales sobre energía y no a la competencia autonómica sobre asistencia social. Una doctrina muy discutible que ya se había sentado respecto de Cataluña y fue discutida en Votos particulares. También alberga pronunciamientos de nulidad la STC 97/2018 sobre la Ley vasca de vivienda, declarando inválida la expropiación temporal del uso de la vivienda incurso en procedimiento de desahucio.

*Alcance del procedimiento administrativo común.* Es relevante la STC 55/2018 sobre la Ley 39/2015 del procedimiento administrativo común donde se reconoce que el Estado carece de competencia para distribuir los poderes normativos entre las instituciones autonómicas (iniciativa legislativa y potestad reglamentaria), invadiendo sus potestades de autoorganización. El artículo 149.1.18 CE sobre el procedimiento administrativo común no alcanza la elaboración de las normas autonómicas.

*El sistema educativo: la alta inspección y la escolarización en castellano.* Quizás la sentencia más importante sea la STC 14/2018 sobre la polémica Ley Orgánica para la mejora de la calidad educativa (LOMCE) donde se estudian las competencias sobre educación y régimen lingüístico. El Tribunal Constitucional declara nulos los preceptos que regulan el derecho a recibir las enseñanzas en las lenguas oficiales y la repercusión en la CCAA de los gastos para escolarizar en castellano a los alumnos en centros privados. Pues el principio constitucional de autonomía política impide una previsión en las leyes de tales controles

administrativos con esta intensidad. Del mismo modo, se declara que la regulación que la Ley hacía de la alta inspección educativa no respeta las competencias autonómicas.

## 6.- La Unión Europea

La actividad de la Unión Europea tiene dos materias y apartados, el primero esta dedicado al Brexit, es decir, a las negociaciones de las condiciones de retirada del Reino Unido, y el segunda atiende a la aprobación de algunas directivas y reglamentos destacados.

*El impacto del Brexit y la necesidad de coordinación entre el Estado y las CCAA.* Convendría estudiar el impacto que va a tener el Brexit en las competencias de las CCAA. El Gobierno ha afirmado que garantizará la residencia a los nacionales del Reino Unido que residen en régimen comunitario en territorio español incluso en el escenario de un Brexit sin acuerdo. La cuestión tiene especial importancia en Comunidades como la Valenciana, Andalucía, Canarias y Baleares en las que residen la mayor parte de estos ciudadanos británicos. El Estado debería coordinar con las CCAA el acceso de estas personas a determinados servicios públicos como son la sanidad o la educación. Debe igualmente valorarse el efecto que el Brexit pueda tener sobre determinados sectores económicos (automóvil, farmacéutico y agroalimentario) que dirigen buena parte de sus exportaciones al Reino Unido. Por último, el Brexit generará problemas sobre el intercambio comercial y la movilidad de personas en el estrecho de Gibraltar y su impacto en las ciudades cercanas. La colaboración y la coordinación del Estado con las CCAA resultarán necesarias para la elaboración de políticas que hagan frente a este delicado nuevo escenario.

En diciembre de 2017, la Unión y el Reino Unido publicaron el informe conjunto con los puntos esenciales sobre los cuales debería recaer el acuerdo. En enero de 2018, el Consejo Europeo adoptó la decisión que autorizaba las negociaciones sobre el acuerdo de retirada. En noviembre, casi un año después, las dos partes alcanzaron el acuerdo de retirada del Reino Unido. El Acuerdo incluye tres protocolos, sobre Irlanda, sobre Chipre y sobre Gibraltar. El 15 de enero la Cámara de los Comunes rechazó el acuerdo por una gran mayoría.

---

En la aprobación de normas europeas destacan las directivas y reglamentos dirigidas a la protección del medio ambiente. Otras se dirigen a la lucha contra el blanqueo de capitales mediante el Derecho penal; a los controles de entrada y salida de efectivo de la Unión y de la prevención del uso del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo. Un nuevo Reglamento establece la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visados para cruzar las fronteras exteriores y los que están exentos de esta obligación.

## **7.- La aplicación del artículo 155 CE y el proceso secesionista en Cataluña.**

*La aplicación del artículo 155 ante el grave conflicto de Cataluña lleva a una intervención del Estado durante doscientos días.* Este importante tema no puede tratarse aquí con la atención que merece y por eso nos remitimos a algunos nuevos estudios<sup>1</sup> y a los trabajos previos. Recordemos que 2017 estuvo marcado por la tensión entre los Gobiernos de España y de la Generalidad. Subrayemos, la celebración de un referéndum ilegal el primero de octubre, y la aprobación de las manifiestamente anticonstitucionales Leyes de referéndum y de transición en septiembre, que pretendían construir la República catalana, así como la calculadamente ambigua declaración unilateral de independencia. Suponían todo un intento de “destrucción de la Constitución” y la creación de un nuevo poder constituyente. Estas vulneraciones constituían una grave amenaza al “interés general de España”, que es el supuesto de hecho habilitante para la aplicación del artículo 155 CE.

Con mayor razón, tras intentarse durante años numerosos controles jurisdiccionales en diversos procesos constitucionales e incidentes de ejecución de sentencias (el nuevo artículo 92 de la LOTC) que fueron insuficientes para apaciguar el conflicto ante la posición de las autoridades secesionistas. El Tribunal Constitucional ya había reprochado al Parlamento de Cataluña el “expreso rechazo a la fuerza de obligar de la Constitución misma” (STC 259/2015, F.J. 6), sería amonestación que ocurría por primera vez.

Finalmente, tras darse por no atendido el requerimiento al Presidente de la Generalidad, se declaró la intervención del Estado mediante el Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de octubre de 2017, autorizado por el Senado el día 27 tras modificarse

---

<sup>1</sup> Tras la aplicación del artículo 155 CE en Cataluña y su levantamiento, se celebraron, en Santander el 26 y 26 de octubre de 2018, las XXIV *Jornadas de las Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional* que estudiaron la interpretación y aplicación de este mecanismo desde diversas perspectivas y sensibilidades. El extenso libro contiene ponencias de Jesús García Torres, Javier García Roca, Teresa Freixes y Joan Vintró y será objeto de una próxima publicación por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

algunos extremos. Toda la tramitación parlamentaria se hizo en seis días dada la urgencia que generaba la amenaza, pero respetando distintas garantías. La intervención supuso, entre otras medidas, el cese del Presidente y del Gobierno autonómico y la convocatoria de elecciones autonómicas.

Los órganos de la Generalidad de Cataluña han estado pues intervenidos y suspendidos por el Estado durante el último trimestre de 2017 y el primer semestre de 2018. Una intervención que se ha producido sin grandes tensiones ni algaradas como se temía, pues las medidas fueron aceptadas normalmente por los altos funcionarios de la Generalidad. Las elecciones al Parlamento de Cataluña se realizaron el 21 de diciembre de 2017 y los resultados confirmaron el mantenimiento de dos bloques prácticamente iguales en tamaño, independentistas y unionistas, con mayoría de escaños independentistas, mas no en votos. No obstante, hasta el 16 de mayo de 2018, no se publicó el nombramiento del Sr Torra como Presidente de la Generalidad, que conllevaba el final de la intervención del Estado. Un desacostumbrado largo tiempo hasta la investidura. Es una paradoja que la intervención del Estado se prolongara más de lo pensado por la propia pasividad de las autoridades intervenidas. Habían transcurrido 202 días desde el cese del Presidente Sr Puigdemont hasta el nombramiento del Sr. Torra. El retraso se produjo por las dificultades de la mayoría independentista para presentar un candidato a la investidura en una situación regular, y por las discusiones acerca de la delegación del voto.

*El alcance y naturaleza de una intervención relativamente breve y limitada.* La experiencia en esta aplicación del artículo 155 CE no supuso el otorgamiento de una cláusula de plenos poderes al Gobierno de la Nación, erigiendo un dictador comisario. El tenor del artículo 155 CE no autoriza esa extensión de la situación. Es sólo un control extraordinario sobre los órganos de las CCAA, de naturaleza política y subsidiaria, tras intentarse unos previos controles judiciales sobre los actos autonómicos (artículo 153 CE) siempre que sea posible. Es una *ultima ratio* en materia de controles. Por eso no debe ser confundido con un proceso constitucional ni en su lógica interna ni en su sucinta regulación ni en su comprensión y exégesis ni en la variedad de medidas necesarias que permite adoptar en relación a la entidad de la infracción y el límite que supone la proporcionalidad; estamos ante un control político en casos de emergencia. El Acuerdo del Gobierno y autorizado por el Senado no alcanza la intervención máxima posible en el autogobierno, pero se aproxima, dada la gravedad que entrañan medidas como son la suspensión del Presidente y del Consejo de Gobierno y la disolución del Parlamento, la intervención de la Administración autonómica

sometida a instrucciones y a autorizaciones previas de sus actos y ciertos controles financieros del gasto. La intervención fue diseñada por el Gobierno del PP como una intervención relativamente breve, desde la disolución del Parlamento Catalán y convocatoria de elecciones hasta la investidura de un nuevo Presidente y la sucesiva formación del gobierno, y, sobre todo, limitada en el número, el objeto y la intensidad de las medidas que fueron adoptadas, pese a su innegable importancia.

*Continúa el conflicto tras levantarse la intervención.* Este grave escenario ha dado paso en 2018 al levantamiento de la intervención sobre los órganos de la Generalidad. Pero el fin de la aplicación del artículo 155 CE no ha supuesto el final del conflicto que no ha decrecido en su intensidad según se explica en la crónica correspondiente. Incluso algunas de las medidas parecen estar recuperándose en una reviviscencia del Derecho suspendido que abre un interminable círculo vicioso. El futuro es imprevisible. Las fuerzas secesionistas no han renunciado a sus planteamientos e insisten en reivindicar un referéndum de autodeterminación, pese a la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional entiende que no cabe tal institución en la Constitución de no reformarse previamente.

La llegada al Gobierno del PSOE ha introducido un cambio de estrategia frente a la seguida por el PP, fundada en la impugnación judicial de las actividades y la aplicación del artículo 155 CE, y se han abierto además vías de negociación política dentro de la Constitución. Pero son todavía débiles y de resultado incierto. La oposición ha criticado al Gobierno que trate de alcanzar una solución al conflicto mediante el diálogo con los independentistas por su desdén hacia la legalidad y su misma voluntad secesionista. Así las cosas, seguimos en un callejón sin salida y el final del conflicto aún no se vislumbra. No existe siquiera un acuerdo sobre el método de solución del mismo. Los partidos de la oposición defienden una nueva aplicación del artículo 155 CE, más larga en el tiempo y amplia en el objeto, una intervención prácticamente total del autogobierno que podría ser de discutible constitucionalidad de no precisarse sus límites de acuerdo con los principios de proporcionalidad y de autonomía constitucional.

El nuevo Gobierno de la Generalidad recuperó sus competencias para el ejercicio de sus funciones, pero continúa centrando su atención en el impulso del “proceso”, el apoyo a los dirigentes secesionistas en prisión preventiva, y la internacionalización del conflicto. Como evidencia, subrayaremos que sólo se han aprobado en Cataluña en 2018 tres leyes y, significativamente, una es de modificación de la Ley de la presidencia de la Generalidad y del Gobierno, con la que se pretendía habilitar la investidura del Presidente

propuesto sin su presencia física en el debate de investidura. Una Ley que fue impugnada por el Gobierno del Estado ante el Tribunal Constitucional y está suspendida.

*A la espera de la sentencia del Tribunal Constitucional.* El Acuerdo de aplicación del artículo 155 CE ha sido objeto de sendos recursos de inconstitucionalidad por parte del Parlamento de Cataluña y del Grupo parlamentario de Podemos que se encuentran pendientes de sentencia. Si bien este Acuerdo no es una ley formal, pues no fue objeto de la aprobación por ambas Cámaras ni se tramitó por el procedimiento legislativo ordinario o alguno de los especiales ni fue sancionado por el Rey, parece probable que se declare “asimilable a la ley” por el Tribunal Constitucional para poder revisarlo en la medida en que modifica o desplaza diversas leyes en virtud de la habilitación que la Constitución le concede. Podría invocarse como precedente la doctrina establecida con la prórroga del estado de alarma.

*Tramitación del sumario frente a los dirigentes del “procès”.* La situación de los doce acusados en prisión provisional y de los dirigentes políticos en el extranjero es un motivo de tensión permanente en Cataluña. La Sala de lo Penal del Tribunal Supremo ha concluido la tramitación del sumario por rebelión, sedición y malversación y estos dirigentes han empezado a ser juzgados a partir de febrero de 2019. Se ha anunciado por los acusados que presentarán demandas ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en relación con la prisión provisional y la libertad personal, los derechos políticos afectados, y las garantías del proceso debido, la imparcialidad judicial entre ellas. Parece, por tanto, que serán unos procesos penales y ante el Tribunal Europeo largos y delicados. Entre otros extremos, se ha discutido: la prisión preventiva fundada en el riesgo de fuga y la duración de la misma y la afectación del derecho de sufragio pasivo; la imputación del delito de rebelión que exige tradicionalmente la concurrencia de la violencia como elemento del tipo y el interrogante acerca de si puede sustituirse por una violencia institucional; la aplicación de la inhabilitación a los imputados no juzgados; y la no ejecución de la orden europea de detención internacional en Bélgica con el argumento de no estar acreditada la doble incriminación, entrando a juzgar -de forma muy discutible- la calificación de los hechos por quien debe conceder la extradición, lo que debilita la eficacia de la eurorden. Habrá que esperar a la solución razonada de estas controversias.

---

## **8.- La Comisión parlamentaria sobre la evaluación y modernización del Estado autonómico y la reforma constitucional diferida.**

*La ralentización de la Comisión y el desinterés político sobre la reforma constitucional.* El funcionamiento de la Comisión parlamentaria sobre la evaluación y modernización del Estado autonómico ha resultado desprovisto de interés político. Si bien se han producido numerosas comparecencias y su trabajo es apreciable, parece que ha finalizado sus trabajos y es de esperar concluya con la elaboración de un informe cuyo destino no puede generar grandes expectativas. El propio PSOE que impulsó su creación parece haber perdido, al llegar al Gobierno, todo interés en la reforma constitucional ante la falta de socios o aliados. No en balde, únicamente el Grupo Socialista, el Popular y algunos Diputados del Grupo Mixto forman parte de la misma. El Grupo Popular ha afirmado en la Comisión que la reforma de la Constitución no es una de sus prioridades. Es muy relevante la ausencia de Ciudadanos, Podemos-Izquierda Unida (a diferencia de *Compromís*) y los partidos independentistas catalanes. De manera que el funcionamiento de la Comisión nació prácticamente muerto. No obstante, ha habido 259 intervenciones que pueden leerse en el Diario de Sesiones y verse en la web del Congreso. A nuestro entender, puede que sean incluso demasiadas comparecencias, una vieja manera de no actuar, es pedir la participación de casi todo el mundo, en una suerte de inacción por avalancha.

*Reformas constitucionales menores o periféricas.* El lugar de la prioritaria reforma de la Constitución territorial y del Senado -y de otras cuestiones esenciales como son los derechos sociales o la representación política-, que gozan de supremacía material, parece haberse ocupado este año por otras propuestas de reforma accidentales de las principales, sin duda respetables, pero que versan sobre temas menores o periféricos en relación a la urgencia de aquellos graves problemas territoriales, desviando la atención parlamentaria y ciudadana de lo urgente y sustancial y por ello prioritario. Todas las reformas no se pueden hacer a un tiempo y es preciso elegir un orden en un tiempo de reformas. Se ha discutido en una Comisión parlamentaria una reforma del artículo 49 CE para sustituir el ofensivo término de “disminuidos” por el de “personas con discapacidad” más adecuado, pero adviértase que casi se conseguirían los mismos efectos dejando de usar aquél obsoleto término. También se ha debatido sobre la supresión de los aforamientos, materia donde ya ha habido una reforma estatutaria en Canarias y podrían hacerse reformas legales y estatutarias para muchos de los afectados sin necesidad de modificar la Constitución. La Vicepresidenta del Gobierno, D<sup>a</sup> Carmen Calvo, ha promovido una reforma de la



Constitución sobre el llamado “lenguaje inclusivo” y pidió a la Real Academia de la Lengua un informe al respecto. La Academia se mantuvo esencialmente en un estudio académico anterior, basado en la idea de que no se debe identificar automáticamente el género de las palabras con el sexo de las personas representadas; vincular género con sexo estima la Academia que es una conclusión injustificada, pero la cuestión es compleja.

*La Comisión parlamentaria para la Reforma del Estatuto de Autonomía del País Vasco.* Que los problemas en la Constitución territorial y el funcionamiento del Estado autonómico existen, y no son un divertimento académico, se corrobora con la creación en el Parlamento Vasco de una Comisión para la Reforma del Estatuto de Autonomía del País Vasco. Pese a no alcanzar las fuerzas parlamentarias un acuerdo sobre un nuevo Estatuto, se creó, en septiembre de 2018, una Comisión de estudio integrada por cinco expertos juristas, que debían redactar un texto que pudiera ser aprobado por el Parlamento Vasco. Poco después, los expertos admitieron la imposibilidad de articular un Estatuto sin previos acuerdos parlamentarios. Los resultados no parecen viables ante la complejidad de la encomienda. Nos preguntamos si tiene sentido alguno volver a intentar, como ya se hizo en Cataluña con desalentadores resultados, una reforma estatutaria de calado sin afrontar previamente una reforma de la Constitución como marco, cuando menos si no quiere afrontarse después el reproche de intentar una inconstitucional mutación de la Constitución por un Estatuto.

---