

VALORACIÓN GENERAL DEL ESTADO AUTONÓMICO DURANTE 2013

*Eliseo Aja
Javier García Roca
José Antonio Montilla*

Sumario: 1. Ideas centrales. 2. Continúa la crisis económica y los recortes de prestaciones sociales. 3. Reformas de leyes fundamentales para el Estado autonómico. 4. El plan de reforma de las administraciones públicas para evitar duplicidades: el Informe CORA. 5. Reformas en las instituciones de autogobierno. ¿Un nuevo modelo? 6. El Gobierno de Cataluña sigue la hoja de ruta del *referéndum* y la independencia. 7. Leyes y Gobierno de las Comunidades Autónomas. 8. Conflictividad competencial. 9. Colaboración intergubernamental. 10. Cambios de titularidad en las instituciones. 11. El debate sobre el Estado autonómico. 12. Previsión de cuestiones para 2014.

1. Ideas centrales

Cuatro ideas centrales pueden quizás sintetizar lo acaecido este año. Continúa la severa crisis económica y financiera, también la política de austeridad –ya muy discutida así como la lentitud del Banco Central Europeo en dar respuestas ante la baja inflación– y el fuerte impacto de ambas cosas en el Estado autonómico tanto en servicios públicos como en instituciones. Varias reformas legislativas importantes, impulsadas por el Gobierno del Presidente Sr. Rajoy, no fueron consensuadas con las Comunidades Autónomas con competencias en las materias y ello está produciendo diversos problemas en su implementación. Tampoco hubo elecciones y puede pues considerarse un año de transición política en mitad de la legislatura. Finalmente, pero no en importancia, la muy delicada situación en Cataluña se mantuvo tensa sin que se produjeran grandes movimientos, a la espera de noviembre del 2014 y la pretensión del Gobierno de la Generalidad de convocar un *referéndum* sobre el llamado “derecho a decidir”.

2. Continúa la crisis económica y los recortes de prestaciones sociales

Los Presupuestos, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, se reducen un año más, siguiendo la política de consolidación presupuestaria de la Unión Europea y el freno constitucional al endeudamiento. En las Comunidades Autónomas los presupuestos descienden en torno a un 7,5% y, pese al

esfuerzo, se incumple el límite del déficit en dos décimas (estaba fijado en 1,3%). La Administración central tiene un déficit de 4,3%. A la par la deuda pública continúa creciendo constantemente de modo que al acabar el año equivale nada menos que al 93,9% del PIB.

Se ha revelado muy controvertido fijar los objetivos generales de déficit, y más aún los individuales de cada Comunidad, y la falta de verdaderas instancias de colaboración de las Comunidades Autónomas con el Estado –al modo del Consejo de Estabilidad alemán– dificulta alcanzar compromisos intergubernamentales, desde este punto de vista, la participación autonómica en el Consejo de Política Fiscal y Financiera parece tener limitaciones. El órgano y el procedimiento más adecuados configuran una cuestión que merecería ser estudiada. En estas condiciones, se prorroga el Fondo de Financiación Autonómica (FLA) y el Ministro de Hacienda, Sr. Montoro, anuncia que dará prioridad al pago de proveedores y a la atención de la dependencia.

Se continúa desarrollando el marco normativo y administrativo del control del gasto que introdujo la reforma del art. 135 CE, y concreta la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que ya se ha modificado varias veces. Destaca la aprobación de la Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre de creación de la *Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal*. Un ente de Derecho público, dotado de personalidad jurídica, que ejerce sus funciones –según la ley– con autonomía e independencia funcional, si bien, a efectos organizativos y presupuestarios, se adscribe al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Tiene por objeto velar por el estricto cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria, mediante el seguimiento efectivo y la evaluación continua del ciclo presupuestario, del endeudamiento público, y el análisis de las previsiones económicas; y para ello se le atribuyen facultades de elaboración de diversos informes, opiniones y estudios que permitan detectar de forma temprana las desviaciones de los objetivos perseguidos. Habrá que esperar para valorar su funcionamiento. Resta en buena medida por delimitar la compleja concurrencia en el mismo espacio de las funciones de esta nueva Autoridad independiente, así como las de fiscalización que incumben al Tribunal de Cuentas y a otros órganos autonómicos de control externo, y el control del Tribunal Constitucional al que se le ha atribuido en la Ley de Estabilidad y Sostenibilidad el enjuiciamiento de un nuevo vicio de inconstitucionalidad muy nuevo y específico.

Varias leyes –de forma destacada la de reforma local– invocan al art. 135 CE como si fuera un título competencial, lo que podría no considerarse exacto por estar dicha norma ubicada fuera de las reglas competenciales previstas en el art. 149 CE. Sin embargo, podría acabar siéndolo en un reconocimiento por carambola o conexión indirecta. Así le basta al Estado con reforzar esa invocación trayendo a colación sus títulos competenciales recogidos en los apartados 13 y 14 del art. 149.1 CE, respectivamente, la planificación general de la actividad económica y la coordinación de las haciendas autonómicas y hacienda general y deuda del Estado según fue reconocido en la STC 134/2011 (F.J. 7º) entre otras. En cualquier caso, un sector doctrinal ha defendido que la Ley Orgánica a la

que habilita y remite el art. 135 CE cumple una función constitucional, al igual que sucede con la LOFCA.

En este marco de intensas restricciones presupuestarias, se producen descensos importantes del gasto público en servicios esenciales prestados por las Comunidades Autónomas como son sanidad, educación, dependencia y servicios sociales. Unos recortes decididos tanto por el Estado como por las Comunidades Autónomas a veces de rebote. No es fácil todavía contabilizar el retroceso en la calidad de los mismos (en sanidad se afirma la disminución de un 8% en los últimos años), pero nadie duda de que se está produciendo un recorte severo del Estado social y de sus prestaciones. Existe además la impresión de que podría estar realizándose con notables diferencias según las Comunidades Autónomas. Poseen importancia en este contexto, pues afecta al modelo de sanidad pública, las resoluciones del TSJ-Madrid que en el año 2013 detuvieron la privatización de la gestión de seis hospitales públicos de Madrid como medida cautelar; unas reformas que vinieron incluidas en el plan de sostenibilidad de la Comunidad. La suspensión llevó al Gobierno autonómico a paralizar la iniciativa.

El impacto de la crisis financiera se ha proyectado sobre la calidad de diferentes servicios públicos y también sobre las condiciones para el desarrollo económico: varios Rectores de Universidades y otras personalidades han explicado cómo los enormes recortes en educación e investigación condicionan el desarrollo económico, –además de la tasa de sustitución del profesorado y la propia supervivencia de una enseñanza universitaria de calidad–; y son evidentes las consecuencias negativas que podría acarrear para el país la emigración de numerosos técnicos, bien formados, que se ha iniciado en estos años.

La reducción del gasto es también la justificación para la supresión de algunas instituciones autonómicas, así como para el lanzamiento del plan CORA, cuestiones a las que nos referiremos después, aunque existen razones para pensar que esta modulación del sistema autonómico responde a la par a una nueva dirección política centralizadora.

Finalmente, una corriente hacia arriba se ha llevado a la Unión Europea la política monetaria y la coordinación presupuestaria y otras relevantes competencias en materia económica, al modo de un nuevo constitucionalismo material europeo que se superpone a la Constitución formal española, y todo ello ha tenido un fuerte impacto en el vaciamiento de bastantes competencias internas tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas.

3. Reformas de leyes fundamentales para el Estado autonómico

La enésima modificación de la ley de educación sin alcanzar un acuerdo entre los niveles de gobierno afectados, así como entre mayoría y minorías en las Cortes Generales, ha reabierto el debate sobre si la educación y algún otro servicio público fundamental no deberían estar regulados por leyes consensuadas y estables, que no se rectificasen cada vez que cambia la mayoría. La realidad, de momento, no responde a este ideal y varias leyes polémicas han mostrado una decidida voluntad de transformación del modelo sin alcanzar compromisos.

Así el año pasado se reformó la sanidad, por Decreto-ley, y en parte la educación, y en el 2013 se han realizado relevantes reformas de la educación, el régimen local, y la unidad de mercado, y en el 2014 se hizo otro tanto con la Ley de Acción y del Servicio Exterior del Estado que hemos tratado en este informe monográficamente. Son leyes tan fundamentales para un Estado autonómico que merecerían una mayor estabilidad que garantizase su aplicación gradual a lo largo del tiempo, algo que detectamos está empezando a resultar problemático en algunas Comunidades a la vista de los informes que publicamos sobre su actividad normativa. Podría estar produciéndose una cierta desobediencia o *ius resistendi* en algunas Comunidades Autónomas mediante variadas fórmulas. La vieja contraposición entre validez y eficacia de las leyes se acrecienta en el terreno de las competencias compartidas y concurrentes entre entes territoriales con direcciones políticas propias y potencialmente contrapuestas.

La *Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (LOCEM)* tuvo una tramitación polémica y ha sido recurrida por varias Comunidades Autónomas con Gobiernos de orientación diferente a la del Gobierno del Estado. Las demandas aducen el desbordamiento de las normas básicas y la subsiguiente invasión de las competencias autonómicas, y, en particular, dar una alternativa conflictiva a las escuelas en las que no se garantice el empleo del castellano como lengua vehicular en las Comunidades Autónomas que tienen una lengua propia y cooficial. Ciertas cuestiones ideológicas han reaparecido con el reforzamiento de las clases de religión, y con la concesión de conciertos (subvenciones) a las escuelas que solo admiten alumnos de un sexo, y, más en general, con el favorecimiento de los centros privados frente a los públicos.

Al hilo de esta cuestión lingüística y haciendo un paréntesis en el hilo de la exposición principal, conviene traer a colación las tensiones habidas en las Islas Baleares por las modificaciones sin suficiente consenso en tratamiento de las lenguas oficiales en los centros docentes que llevaron a manifestaciones y huelgas. Y también la nueva ley de Aragón que determina dos zonas de modalidades lingüísticas propias, pero desapareciendo la referencia a la lengua catalana. Ambas cosas se explican con detalle en otras partes de este informe.

La *Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y sostenibilidad de la Administración local (LRSAL)* realiza cambios sustanciales en los gobiernos locales. Igualmente ha sido recurrida no solo por algunas Comunidades Autónomas sino también por un conflicto en defensa de la autonomía local presentado por cerca de 3.000 Ayuntamientos lo que evidencia las serias dimensiones del enfrentamiento; la controversia ha permitido revalorizar este procedimiento que había tenido un juego hasta ahora desvaído. La controversia afecta realmente a la propia idea de autonomía local constitucionalmente garantizada. Los recurrentes entienden que la ley responde a una filosofía poco ambiciosa y escasamente garantista de la misma. Por su parte, la pretensión de “racionalización” o reordenación que asume la ley en su título dice fundarse en necesidades impuestas por la sostenibilidad financiera. Pero no coinciden las cifras ofrecidas por unos y otros sobre el ahorro que realmente las medidas implican. Entre las principales reformas se encuentran las siguientes: la reducción de las

competencias propias de los Ayuntamientos en la lista del art. 25.2 LBRL; la supresión de las competencias complementarias; la restricción de las llamadas competencias “impropias” al someterse su viabilidad a un doble informe, uno financiero y otro sobre la existencia de duplicidades; el reforzamiento del papel de las Diputaciones Provinciales; y un traspaso de las competencias locales sobre sanidad, educación y servicios sociales a las Comunidades Autónomas, que no viene acompañado de previsiones de financiación, y podría producir el desamparo ante la ausencia de las tradicionales intervenciones locales.

Conviene recordar que, en legislaturas pasadas y bajo diferente mayoría, se discutió mucho tiempo un Proyecto de Ley de Gobierno y Administración local que sostenía el modelo prácticamente contrario sobre el rol de las Diputaciones Provinciales. No puede sino sorprender que casi después de cuatro décadas de desarrollo constitucional las fuerzas políticas no hayan alcanzado todavía un mínimo acuerdo sobre qué hacer con las Provincias en nuestro modelo territorial.

La *Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado* tiene gran importancia, porque su aplicación afecta al sistema competencial diseñado por la Constitución y los Estatutos y podría en parte transformarlo. No ha merecido excesivas críticas, porque responde a un fin que *a priori* parece inevitable compartir, si se proclama sin mayores matizaciones, simplificar las trabas administrativas a la libertad de empresa y establecimiento, ocasionadas por el ejercicio de las competencias autonómicas. Se trata de impedir la creación de obstáculos a la unidad del mercado y de atraer posibles inversores –españoles o extranjeros–, generando desarrollo económico. La rica experiencia adquirida en el caso de la llamada directiva Bolkestein sobre liberalización de los servicios en el ámbito de la Unión, cuya trasposición resultó lenta y complicadísima, ilustra la existencia de un complejo problema: la escasa claridad de la distribución de competencias en materias económicas y el riesgo de fragmentación del mercado estatal. La nueva Ley establece que la autorización de una Comunidad Autónoma para una actividad económica extiende su validez a todas las demás en las que se pretenda ejercer la misma, fijando un principio de licencia única; y, de forma complementaria, sólo determinadas causas, tasadas y legalmente previstas, podrán utilizarse ahora para limitar esta libertad de acceso.

El problema está en que con esta extensión de la autorización de la Comunidad de origen se pueden desconocer las competencias en diversas materias de todas las demás Comunidades Autónomas. Joaquín Tornos¹ ha evidenciado el riesgo de que se extiendan las normas de las Comunidades Autónomas más permisivas o menos exigentes con el medio ambiente o la planificación a las demás en una suerte de *dumping* comercial. El anterior director de este Informe ha recordado también la discutible constitucionalidad del proyecto según el propio Consejo de Estado así como el Consejo de Garantías Estatutarias de la Generalidad; y ha subrayado la difícil naturaleza jurídica de una ley que puede comprenderse como una ley de armonización encubierta. Finalmente, acaba

1. “La Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad del mercado. En particular, el principio de eficiencia” en *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals*, nº 19, abril 2014, pp. 144 ss.

señalando un segundo riesgo derivado de que se genere una liberalización o desregulación excesiva, si acaba por generalizarse la norma autonómica menos intervencionista. Recordemos que autores estadounidenses con experiencia en el uso de la cláusula de comercio han afirmado que ciertamente los estados pueden regular el espacio económico común a la federación, pero no “demasiado”, y que el interrogante es siempre que es “excesivo o demasiado”.

Por último debe enfatizarse la necesidad de intensificar las facultades de colaboración en esta materia dentro de las respectivas Conferencias Sectoriales. Sin perjuicio de ellas, el modelo de la Ley se completa con un Consejo para la Unidad de Mercado, dependiente del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, que se crea como órgano de cooperación administrativa para el seguimiento de la regulación. La Ley establece unos procedimientos y vías de impugnación, preferentes y específicas, para la garantía de la unidad de mercado, que no han dejado de resultar controvertidas, y sitúa a los particulares (los operadores económicos) como verdaderos vigilantes de la libre circulación.

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno supone la regulación de procedimientos ya existentes en la mayoría de los países democráticos europeos. En su exposición de motivos se afirma que la transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política; se pretende que los ciudadanos puedan conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones. Por consiguiente, las Administraciones públicas y otros sujetos tienen la obligación de suministrar información, de forma periódica y actualizada. La Ley debe aplicarse no solo al Estado sino también a las Comunidades Autónomas sin perjuicio de que éstas aprueben sus propias leyes como ya han hecho algunas o están ahora tramitando (Navarra y Andalucía entre otras). La Ley se comenta en el capítulo de legislación estatal, y se encuadra en la actual situación de crisis de legitimidad de las instituciones democráticas. Un asunto que se analiza en el estudio sobre la calidad de la democracia.

Tiene gran importancia para las Comunidades Autónomas el Real Decreto 515/2013, de 5 de julio, por el que se regulan los criterios y procedimientos para determinar y repercutir las responsabilidades por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea, dictado igualmente en desarrollo de la Ley de Estabilidad Presupuestaria y aprovechando la experiencia adquirida con la implementación de la directiva Bolkestein. Según el Real decreto, cuando España sea sancionada por las instituciones europeas, las Comunidades Autónomas asumirán, en la parte que les sea imputable, las responsabilidades que se deriven de tal incumplimiento. La cuestión es analizada en el capítulo en que se sintetiza la legislación estatal.

En definitiva, se trata únicamente de poner de relieve en este epígrafe de la valoración general que nos hemos habituado a la mala práctica de cambiar radicalmente leyes esenciales para el funcionamiento del Estado autonómico cada vez que cambia la dirección política de gobierno y sin alcanzar unos compromisos estables entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Por el contrario, debe advertirse que cualquier buen sistema de descentralización política

y división de competencias territoriales reclama –por definición y a diferencia de la alternancia en el Parlamento– elevadas dosis de concertación política y estabilidad normativa que permitan una prolongada colaboración competencial entre entes a lo largo del tiempo.

4. El plan para la reforma de las Administraciones públicas para evitar duplicidades (Informe CORA)

La *Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA)* se creó por Acuerdo del Consejo de Ministros de 26 de octubre de 2012. Su filosofía reside en la voluntad de eliminar duplicidades y, en particular, organismos administrativos, principalmente autonómicos, que representen una duplicidad entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Su origen se encuentra en el discurso de investidura del Presidente Sr. Rajoy. La idea no es nueva, hubo ya un proyecto en la época del Presidente Sr. Zapatero y aún otro anterior. La crítica a los solapamientos administrativos en el Estado autonómico es pues antigua, pero la consecución de ahorros en el gasto se ha revelado decisiva en este largo período de crisis.

El Real Decreto 479/2013, de 21 de junio, creó la Oficina para la ejecución de la Reforma, y el informe se presentó igualmente en junio de 2013; se puede consultar en http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/areas/reforma_aapp/INFORME-LIBRO/PDF. Un aspecto positivo del mismo es la previsión del seguimiento de su cumplimiento; tuvo un primer reflejo en diciembre de 2013 y fue explicado por la Vicepresidenta del Gobierno www.lamoncloa.gob.es/docs/refc/pdf/ref20140117e_1.pdf.

El Informe CORA incorpora, sin duda, mucha e interesante información. Sin embargo, resulta enciclopédico por su extensión, una característica que se agrava por su densidad y espesa redacción. Estas circunstancias, aunadas a la diversidad de las medidas, hacen muy difícil su análisis y valoración, tanto pormenorizada como general, y otro tanto ocurre con los informes de seguimiento. En efecto, el Informe tiene más de 700 páginas, escritas en la forma de densas fichas, que incluyen en una memoria de 2 ó 3 páginas cada una, nada menos que 219 medidas. Las reformas se agrupan en torno a los siguientes capítulos: previsiones generales para evitar duplicidades, cooperación para el desarrollo, justicia, contratación del sector público, tráfico y seguridad vial, posicionamiento geográfico, educación, universidades e investigación, empleo, empresa y telecomunicaciones, servicios meteorológicos, turismo, INSERSO y mujer. La diversidad de las medidas es todavía superior a la que sugiere el amplio enunciado anterior, pues abarca desde supresión de defensores del pueblo de las Comunidades Autónomas a la coordinación de planes de fomento de la lectura, pasando por reformas de las telecomunicaciones o problemas competenciales. Según el propio Informe, de las 219 medidas, 137 competen al Estado y a las Comunidades Autónomas, y 82 solo a las Comunidades Autónomas. Desde otra óptica, el Informe dice que 11 son de carácter general, 120 eliminan duplicidades, 42 simplifican procedimientos, 38 mejoran las gestión de servicios y 8

racionalizan servicios. Una reforma pues avalancha cuyos resultados es pronto aún para evaluar.

La intervención de la Vicepresidenta, al exponer el Informe de diciembre de 2013, subrayó la supresión de diversas instituciones: del Defensor del Pueblo en Asturias, La Rioja y Murcia; de la Agencia para la Inmigración en las Islas Baleares; y del Tribunal de Defensa de la Competencia en la Comunidad de Madrid. El afán por la supresión de órganos autonómicos hace que la exposición se remonta al 2010 para relatar que desde entonces se han reducido 751 entidades.

Algunos de los aspectos más destacados del Informe son los siguientes. La formación de un grupo de trabajo con las Comunidades Autónomas, a partir del Consejo de Política Fiscal y Financiera, donde todas han planteado ya sus posiciones siendo las más críticas Cataluña y Andalucía. El Informe es, no obstante, formalmente muy respetuoso con las Comunidades Autónomas, puesto que todas las decisiones deben adoptarse en la medida que las mismas las acepten. Se dispone la elaboración de un manual de duplicidades –aún pendiente de aprobación– para que los diversos ministerios detecten duplicaciones en su actividad ordinaria; así como se establecen mejoras de la coordinación técnica en algunos ámbitos como son las plataformas telemáticas.

En este contexto, igualmente el Instituto de Estudios Autonómicos de la Generalidad de Cataluña elaboró un *“Informe sobre les duplicitats funcionals i organitzatives entre l’Estat i la Generalitat de Catalunya: problemes competencials i d’eficiència”* en octubre de 2012. Fue más tarde publicado en 2013 con el título *“El pacte fiscal, les duplicitats i les consultes populars”*. Este otro documento asume un entendimiento más amplio que el Informe CORA, porque se extiende a las duplicidades funcionales presentes en normas, lo que llevaría a plantearse cambios en el sistema competencial dentro del bloque de constitucionalidad. También otras Comunidades Autónomas han elaborado informes sobre duplicidades.

Dos preguntas se nos ocurren entre otras muchas. Primero, si hablamos de duplicidades, nos preguntamos si no sería más fácil ahorrar reformando las televisiones autonómicas y dado que suponen gastos cuantiosos en bastantes presupuestos de las Comunidades Autónomas, horizontalmente o sin distinción de ideología. Una modificación que el Informe CORA no propone. Aproximadamente, fueron 925 millones de euros en 2013. Bien es verdad que conviene subrayar el cierre de la televisión valenciana y las reducciones de personal en Telemadrid y en TV3 en Cataluña. Segundo, nos preguntamos si este tipo de informes que afectan al Estado y a las Comunidades Autónomas no deberían elaborarse por órganos mixtos. Unas comisiones multilaterales, integradas por representantes de ambas entidades territoriales, y asesorados por expertos independientes designados por todas las instancias. Estas medidas acaso incrementarían su autoridad y facilitarían su implementación.

5. Reformas en las instituciones de autogobierno: ¿un nuevo modelo?

Están produciéndose importantes reformas en algunas Comunidades Autónomas en sus Estatutos, leyes y reglamentos parlamentarios, para recortar los medios financieros de sus instituciones de autogobierno e incluso suprimir algunos órganos auxiliares. Es consecuencia –entre otras razones– del serio impacto de la crisis económica. Puede incluso pensarse en la voluntad política de erigir un nuevo modelo en la organización del autogobierno y la división de poderes autonómica.

La filosofía parece emanar de la Comunidad de Castilla-La Mancha cuya Presidenta, la Sra. Cospedal, es también la Secretaria General del PP. Este modelo ha sido seguido en otras Comunidades Autónomas, en todo o en parte, pero, claro está, no en todas. No sabemos si tiene un carácter provisional y transitorio –hasta que escampe la crisis y mejoren los ingresos fiscales– o permanente y estructural. Puede verse como una vuelta a la organización administrativa diseñada por el Informe Enterría en 1981, y que rigió durante los primeros años de desarrollo constitucional, pero entonces era razonable cierto temor hacia unas asambleas territoriales prácticamente desconocidas en nuestra historia constitucional. No obstante, recordemos que la situación fue evolucionando hacia un sistema plenamente parlamentario según se fue consolidando el autogobierno territorial. Acaso volvemos ahora al pasado: a los años ochenta y la administrativización de las Comunidades Autónomas.

La reforma se produjo en Castilla-La Mancha en dos fases. Primero una reforma del Reglamento parlamentario en diciembre de 2012, y luego otra del Estatuto de Autonomía en abril de 2014. La primera con el fin de reducir los medios económicos necesarios para el funcionamiento de la asamblea y pasar de un sistema de retribuciones fijas y dedicación exclusiva de los diputados regionales a otro fundado en dietas y una dedicación parcial. Ya nos ocupamos de esta reforma en el informe de 2012, desglosando los escasos fondos que realmente se economizaban. La segunda con la idea de rebajar el número de parlamentarios autonómicos, siguiendo otra vez el argumento de la consolidación presupuestaria. La reforma del Estatuto de Autonomía fue aprobada por la Cámara castellano-manchega en 2013, aunque su aprobación definitiva por las Cortes y su promulgación se hicieran en 2014, con ella se rebajaron los escaños parlamentarios de una horquilla de 59-47 a otra de 35-25. Es pues una fuerte rebaja y no un mero ajuste. Una reducción tan intensa de los escaños puede dificultar, entre los daños colaterales que ocasione, la proporcionalidad en la representación en las Cortes en una Comunidad con cinco Provincias, pues será harto difícil el acceso de terceras o cuartas fuerzas políticas dado el pequeño tamaño en escaños de cada circunscripción electoral.

Por su parte, la reducción del número de diputados que reciben una retribución fija, tras la reforma del Reglamento parlamentario, provocará que la inmensa mayoría de los diputados, ya que sólo unos pocos tendrán dedicación exclusiva, deban ejercer a la vez otra profesión haciéndola compatible con las funciones parlamentarias, porque solo recibirán dietas por sesión y con efectos desde el 1 de enero de 2013.

La STC 36/2014 ha aceptado la constitucionalidad de la modificación reglamentaria y conviene dar noticia de ella para mantener la lógica de la unidad de tratamiento de este relevante asunto y pese a que no corresponda al año objeto de este informe. El intérprete supremo ha recordado que el estatuto de los representantes es de configuración legal y que son los reglamentos parlamentarios los que primeramente deben regular los derechos y retribuciones de los parlamentarios. El régimen jurídico del sueldo no forma parte del “núcleo de la función representativa” y se reseña a tal efecto la jurisprudencia previa. No puede afirmarse que “una determinada modalidad retributiva” forme parte del núcleo esencial del derecho fundamental y, por consiguiente, se trata de un derecho que puede ser objeto de reforma reglamentaria, “con independencia de la bondad técnica o de las virtudes de una determinada modalidad retributiva”. La materia cae dentro del margen de interpretación de la legalidad parlamentaria. Por último, respecto de la tacha de retroactividad indebida, por el carácter sobrevenido de la modificación, se afirma que un sueldo no es un “derecho consolidado” sino una simple “expectativa de derecho” y la interdicción de retroactividad –se dice– sólo es aplicable a los “derechos consolidados”.

Sin embargo, no encontramos en la reseña que el propio Tribunal Constitucional hace de su jurisprudencia verdaderos precedentes provistos de una argumentación suasoria en vez de afirmaciones apodícticas en relación a las retribuciones individuales de los parlamentarios autonómicos –y no referidos a la representación en otras entidades territoriales–. Menos aún, dictados después de los años ochenta, es decir, antes de matizar o modificar esa vieja jurisprudencia respecto de los Grupos parlamentarios. No obstante, puede considerarse contradictoria una jurisprudencia restrictiva sobre las remuneraciones a los parlamentarios a título individual, y otra más generosa sobre los Grupos, pues es patente que los derechos fundamentales son de los representantes y no de los Grupos en los que se asocian. Por otro lado, que la modificación, en mitad de una legislatura, de las reglas que regulan un sueldo, hasta poder demediar su cuantía, no tenga un impacto retroactivo ni efectos en las condiciones de la representación se antoja una afirmación bastante formalista. Restan pendientes de enjuiciar varios recursos de amparo, interpuestos por diversos diputados a título individual donde el TC deberá revisar la constitucionalidad de concretas situaciones, valorando el daño realmente ocasionado a los representantes de forma sobrevenida.

Con estas reformas la situación de los parlamentarios de Castilla-La Mancha vuelve a la situación previa a la reforma estatutaria de 1997, pero hasta esa fecha la Comunidad apenas tenía competencias legislativas y la función parlamentaria de control del Gobierno se proyectaba sobre sectores más restringidos.

Esta misma línea castellano-mancheña sigue La Rioja con la presentación de una proposición de reforma del Estatuto tras varios años en los que estuvo aletargada una reforma global. Junto a otras cuestiones, se incorpora la figura del Decreto-ley y amplía la delegación legislativa y, sobre todo, se reduce el número de diputados de la anterior horquilla de 32-40 a 25 y se fija un número máximo de diez consejeros. La proposición sigue su tramitación y la reducción del número de diputados es su origen principal.

Conviene recordar que La Rioja y Castilla-La Mancha son muy desiguales en población. La primera tiene aproximadamente un séptimo de los habitantes de la segunda. No tiene pues mucho sentido jurídico que ambas puedan llegar a coincidir en el número de diputados regionales (25). Esta equiparación suscitaría dudas de oportunidad de nuevo desde la perspectiva de las notas de proporcionalidad y representatividad que deben predicarse de la representación en la Cámara.

Igualmente la reforma estatutaria de Murcia incorpora el Decreto-ley, una carencia que ya se reprochó en la Ley 3/2012, de 24 de mayo, de medidas urgentes para el reequilibrio presupuestario; la reforma elimina además el Defensor del Pueblo. En general, siguiendo la línea del Informe CORA, se han suprimido los Defensores del Pueblo de varias Comunidades Autónomas: Castilla-La Mancha y Asturias han eliminado la institución y La Rioja la ha “suspendido”. En Asturias la decisión se adoptó por el decisivo voto de un único parlamentario de UPyD. La duda que se plantea es cómo se mide el coste de una institución y su necesidad en la forma parlamentaria de gobierno. La CORA divide el presupuesto de la defensoría por el número de quejas tramitadas. ¿Es correcta esta metodología?

En Castilla y León se produjo un curioso cambio de adscripción orgánica de algunas instituciones de relieve estatutario en la *Ley 4/2013, de 19 de junio*, por la que se modifica la organización y el funcionamiento de las *instituciones propias de la Comunidad de Castilla y León*. En su exposición de motivos se aporta como justificación, de nuevo, que estas instituciones no pueden ser ajenas a la excepcional y difícil situación económica. La Ley adscribe el Consejo Económico y Social y el Consejo Consultivo a las Cortes regionales, pese a que su relación auxiliar y funcional parecen estar antes bien ligada a la Junta. También se crea una Secretaría General –conjunta– de apoyo a las instituciones propias con competencias sobre medios personales y materiales que, además de a las citadas instituciones, se extiende al Procurador del Común y al Consejo de Cuentas. Todo ello con la finalidad de economizar mediante la supresión de algunos órganos. Asimismo se modifican el régimen de incompatibilidades y retribuciones de los miembros de estas instituciones y su régimen de contratación. Se genera, no obstante, como consecuencia de los recortes, cierta confusión sobre el lugar de los órganos auxiliares en sus relaciones con los órganos principales en la forma de Gobierno autonómico.

Conviene incorporar algunas reflexiones sobre este modelo o tendencia de algunas Comunidades Autónomas a adelgazar los instrumentos de autogobierno. Primero, adviértase que, por el contrario, otras Comunidades Autónomas como Cataluña y el País Vasco encuentran insuficientes los instrumentos existentes. Se produce pues una asimetría institucional u organizativa. Puede considerarse natural e inevitable en cualquier modelo de descentralización, pues viene basado en el autogobierno y en decisiones autónomas propias y puede que divergentes. Pero ignoramos si cierto grado elevado de asimetría –de continuar esta tendencia– podría hasta llegar a resultar disfuncional.

Segundo, sobre todo debemos interrogarnos si tiene sentido un diseño basado en unos rasgos que devalúen el parlamentarismo y por ende el control del

Ejecutivo. Unas asambleas territoriales pequeñas, compuestas por un reducido número de diputados. Unos parlamentarios desprofesionalizados, privados de dedicación exclusiva a sus funciones, y remunerados por dietas por sesiones, lo que les obligará a compatibilizar su cargo representativo con otro trabajo o profesión y prestar menor atención a la Cámara. Pero hacer compatibles dos trabajos y conciliar un tiempo escaso en una situación de pluriempleo, probablemente con desplazamientos constantes entre ciudades distintas, puede no ser tarea sencilla y provocar inasistencias más frecuentes a la asamblea. ¿Podrán seguir ejerciendo la función parlamentaria de control del Gobierno con la misma calidad unos parlamentarios pluriempleados, en dedicación parcial, y sensiblemente reducidos en su número? ¿Redundará la rebaja en las retribuciones en la calidad de quienes aspiren a ser proclamados candidatos y en la misma clase política? Por otra parte, la supresión de ciertos órganos externos de control de los Gobiernos autonómicos –defensores del pueblo, consejos de cuentas, etc.– puede suponer otra merma de controles del Ejecutivo, a no ser que los análogos órganos estatales asuman realmente las mismas funciones y con semejante intensidad.

Tercero, es no menos problemático desde la lógica de la democracia representativa que los Gobiernos autonómicos prefieren gobernar por Decreto-ley, haciendo de la urgencia que emana de la crisis algo permanente, en vez de acudir a un procedimiento legislativo con publicidad, discusión y participación de las minorías en la elaboración de las normas. Estamos ante una práctica que puede verse como autoritaria según luego se argumentara con detalle.

Resulta por todas estas razones evidente el riesgo de un desequilibrio en la forma de gobierno parlamentario de las Comunidades Autónomas, de consolidarse ese nuevo modelo, reduciendo los controles de unos ejecutivos, que ya son actualmente muy poderosos dentro de unos sistemas parlamentarios autonómicos bastante más de liderazgo presidencial que el nacional aunque compartan el rasgo. Veremos que ocurre.

Bien es verdad que seguimos sin tener serios estudios de referencia sobre el tamaño idóneo de los parlamentos autonómicos, ponderando los distintos ingredientes en conflicto, su representatividad y funciones –y no solo los costes–, desde un adecuado distanciamiento y conocimientos técnicos.

6. El Gobierno de Cataluña sigue la hoja de ruta del referéndum y la independencia

La actual propuesta del Gobierno del Presidente Sr. Mas ya no consiste en ampliar las competencias y la financiación, como había venido ocurriendo desde la transición a la democracia y hasta alcanzar elevadas cotas de autogobierno en menos de cuatro décadas, sino en algo muy distinto y que entraña un arriesgado salto cualitativo: la organización de una consulta al pueblo catalán para decidir sobre la separación de España y el llamado proceso soberanista. Los diversos ingredientes de este delicado asunto deben leerse con muchos más

matices y datos en el capítulo destinado a Cataluña, únicamente destacaremos ahora cuatro elementos.

En primer lugar, el Parlamento de Cataluña aprobó, en su primer Pleno de 23 de enero, una Declaración sobre la soberanía y el derecho a decidir del pueblo de Cataluña. Fue declarada inconstitucional por unanimidad, ya en este año, en la STC 42/2014 que aportó una motivación y fundamentación sobre el fondo del problema que han tendido a percibirse como bien trabadas. Como contrapeso, en la misma sentencia se cita la decisión sobre la claridad del Tribunal Supremo de Canadá y se advierte de la posibilidad de la reforma de la Constitución. No obstante, su impugnación siguiendo la vía del Título V de la LOTC sí fue polémica desde la perspectiva de la admisibilidad del proceso, dada la impugnación de una declaración política antes que de una norma jurídica y los argumentos a este respecto del Tribunal son discutibles, pues parecen sentar una excepción respecto de los precedentes, acaso por la gravedad del asunto.

Segundo, el Presidente Sr. Mas anunció en diciembre de 2013, unilateralmente, es decir, sin diálogo o negociación alguna con el Gobierno de España, la fecha en que se pretende realizar la consulta: el domingo 9 de noviembre de 2014. También se dieron a conocer las dos preguntas que se pretenden formular: ¿Quiere que Cataluña sea un Estado? y ¿que sea un Estado independiente? No faltan quienes han argumentado que puede razonablemente pensarse que ambas preguntas adolecen de falta de claridad, dada la ambigüedad, ambivalencia o equívocidad de las ideas de estatalidad e independencia; y que la separación en dos preguntas puede inducir a confusión a los votantes y a manipulaciones en la lectura de los resultados del referendo. De ser realmente así, no se cumplirían los estándares fijados en el conocido caso de la ley de la claridad en Canadá, que constituyen una referencia argumental en el Derecho comparado: una pregunta clara y una mayoría no menos clara. Tampoco de mayorías nadie ha hablado con claridad todavía.

Por otra parte, el Gobierno catalán creó un llamado “*Consell de Transició Nacional*”, bajo la presidencia del ex Vicepresidente del Tribunal Constitucional Sr. Viver Pi-Sunyer. Se encomiendan a este órgano tres tareas sucesivas: organizar la consulta, diseñar el proceso de separación de Cataluña de España, y definir la estructura económica del nuevo Estado que dicho Gobierno pretende. Desde esta perspectiva, ya han sido emanados diversos –y controvertidos– informes.

Tercero, se presentó por el Parlamento de Cataluña (hubo otra por CiU, ERC e ICV, y una tercera por un número de diputados) una proposición de Ley Orgánica para que el Estado delegara en la Generalidad la competencia para autorizar, convocar y celebrar un referéndum sobre el futuro político de Cataluña siguiendo la vía del art. 150.2 CE. El acuerdo se tomó en noviembre de 2013, y su presentación tuvo lugar en abril de 2014. La propuesta fue rechazada claramente en el Congreso de los Diputados en trámite de toma en consideración por 299 votos en contra, 47 a favor y una abstención. Los partidos mayoritarios justificaron el rechazo con argumentos tanto de fondo, la Constitución no contempla el derecho a la autodeterminación, como de procedimiento. Así el art. 150.2 CE permite al Estado delegar o transferir a las Comunidades Autó-

nomas facultades en materias de titularidad estatal, pero sólo aquéllas que “por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia y delegación”; y resulta bastante razonable pensar que preguntar a una parte del electorado sobre su secesión o separación del resto del pueblo español no es una cuestión por su naturaleza susceptible de delegación en cuanto afecta directamente a la titularidad de la soberanía y la unidad del Estado.

Finalmente, en general, subsisten desde el principio en toda esta delicada controversia política bastantes interrogantes jurídicos derivados de la propia indeterminación del llamado “derecho a decidir” que ostenta calculadas dosis de ambigüedad. Un derecho que no está escrito ni reconocido en normas del bloque de la constitucionalidad, es decir, un derecho no positivado o fundado en normas. Un derecho con un objeto impreciso, pues no sabemos si consiste en un derecho a consultar a una parte del cuerpo electoral, o es un derecho a la autodeterminación que incluye el *ius secesionis*. Estamos ante un verdadero “derecho”, cuya titularidad corresponde a una colectividad histórica, o ante una mera posibilidad de consulta a una entidad infraestatal sobre una cuestión de trascendencia política cuya titularidad debe atribuirse realmente a otra entidad territorial más amplia y que la engloba. ¿Cómo debe compaginarse este derecho fundado en el principio democrático con los no menos democráticos principios de respeto a la Constitución, al Imperio de la ley y al Estado de Derecho? En otras palabras, puede comprenderse desde un entendimiento estrictamente fáctico, contraponiendo poder y Derecho, democracia y Constitución, o, por el contrario, desde el pleno respeto a la Constitución como ingrediente indefectible de toda democracia constitucional por más que pueda interpretarse de varias maneras.

7. Leyes y gobierno de las Comunidades Autónomas

Las modificaciones de las importantes leyes del Estado antes reseñadas llevarán a una nueva y futura legislación de las Comunidades Autónomas, pero aún es pronto para su aprobación y posterior valoración.

En general, el número de las leyes aprobadas este año por las Comunidades Autónomas es desigual. Pero, en general, a veces se dice que los parlamentos territoriales aprueban pocas leyes cuando *v.gr.* han elaborado 10 ó 12 leyes en un año, Un número que estimamos no es pequeño... Otra cosa bien distinta es la evaluación de su calidad y eficacia y, en esta segunda perspectiva, deberían centrarse las críticas más que en la primera o cuantitativa. La cuestión debería redimensionarse.

Se hace difícil seguir la legislación de todas las Comunidades Autónomas por cualquier observador interesado, *v.gr.*, ¿cuál es la situación normativa actualmente en la sección de materia que supone la sanidad de los inmigrantes? Probablemente, fuera conveniente la creación de una instancia general, no solo estatal sino de composición mixta entre las Comunidades Autónomas y el Estado. Un observatorio para el seguimiento normativo que facilitara el acceso y estudio de esta pluralidad de leyes desde una perspectiva comparada. No sólo

por razones de acceso a las fuentes y de seguridad jurídica sino para facilitar la redacción y mejora de la calidad de las leyes. La tarea no parece compleja de implementar y resultaría de gran utilidad.

Como principal rasgo del año, estamos asistiendo a una práctica abusiva del Decreto-ley autonómico a la que ya se ha aludido como parte de un nuevo modelo institucional autonómico y que, por otra parte, no hace sino seguir el ejemplo del recurso constante al Decreto-ley por parte del Gobierno de España (desde 2012 se han aprobado una cincuentena de Decretos-leyes que el Congreso ha convalidado sin apenas discusión y sólo unos pocos han iniciado su tramitación como leyes). Los vicios se extienden con más facilidad que las virtudes. Es un dato cierto que los ejecutivos de las Comunidades Autónomas cuyos Estatutos prevén esta herramienta están haciendo un uso generoso de la legislación de urgencia. Así, en Cataluña únicamente se ha aprobado una ley frente a 6 Decretos-leyes, y en Andalucía ha habido 7 leyes frente a 10 Decretos-leyes; y 6 Decretos-leyes en Baleares frente a 10 leyes. La desproporción parece patente entre uno y otro instrumento.

Además, han incorporado esta fuente todas las Comunidades Autónomas que reformaron su Estatuto de Autonomía en 2006 y siguientes. El año que valoramos la Ley Orgánica 7/2013, de 28 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia, tuvo el único objetivo de incluir el Decreto-ley entre las fuentes del ordenamiento autonómico. También incorpora la figura la proposición de reforma del Estatuto de La Rioja que se está tramitando.

Estas reformas estatutarias obligan a una reflexión de mayor calado sobre la figura del Decreto-ley autonómico. Las causas de esta utilización excesiva deben vincularse a la actual situación de crisis económica, que apela a actuaciones urgentes de los gobiernos y así se dice en las normas, pero puede haber otras razones relacionadas con la existencia o no de mayoría absoluta y la voluntad de asumir una negociación sobre el contenido de la ley. Deben recordarse, en todo caso, los efectos restrictivos de la democracia representativa que son inherentes al Decreto-ley en cuanto constriñen la participación de las minorías y la publicidad y la discusión a través del procedimiento legislativo que son notas muy necesarias e indefectibles en una democracia en el proceso de elaboración de las leyes. Las normas con fuerza de ley del Gobierno son un instrumento no exento de rasgos autoritarios por su desdén por las minorías y la forma de ley. De ahí que el recurso a esta potestad normativa del Gobierno venga estatutariamente condicionado a la concurrencia de un presupuesto de hecho habilitante que es la extraordinaria y urgente necesidad. No olvidemos que no en todos los ordenamientos con tradición democrática la figura existe y que por ello su presencia no debería darse por supuesta e inevitable. A mayor abundamiento, en el ámbito autonómico el procedimiento legislativo se puede desarrollar con mayor celeridad al tratarse de parlamentos unicamerales y, con más rapidez todavía, si se acude a algún tipo de procedimiento legislativo especial como puede ser el de urgencia. La ganancia de tiempo a menudo no justificará el recurso a esta potestad gubernamental que vacía al parlamento. Por estas razones, parece sensato apelar a un uso más moderado o proporcionado de esta fuente que venga

limitada a cuestiones respecto a las cuales la urgencia sea evidente; y permitiendo que las leyes de especial trascendencia sean debatidas en la asamblea. La crisis económica no puede operar como una patente de corso. La posibilidad de que los parlamentarios individuales y los Grupos puedan presentar enmiendas a las leyes es esencial para dar a conocer las novedades legislativas a la opinión pública y permitir su crítica y la responsabilidad política difusa. El uso de la legislación de urgencia en manos del Gobierno en el ámbito autonómico parece demandar una justificación reforzada y expresa de la urgencia.

Finalmente, la mera “convalidación” de un Decreto-ley por la Cámara no parece garantía suficiente del respeto a la forma de ley y a la rendición de cuentas ante la opinión pública, por el minimalismo del trámite de ratificación. Deberíamos plantearnos pues seriamente hacer de la “conversión” en ley del Decreto-ley, su posterior tramitación legislativa, un trámite obligado y necesario y no una mera posibilidad como prescribe el art. 86.2 CE y otros preceptos estatutarios redactados a su imagen y semejanza. Todo ello desde el respeto a los principios que acaban de señalarse. A ver qué Comunidad Autónoma es la primera en dar ejemplo de parlamentarismo y democracia.

8. Conflictividad competencial

Este año el Tribunal Constitucional ha dictado más de 90 sentencias sobre conflictos de competencias y recursos de inconstitucionalidad que contienen conflictos de competencia legislativa. Un número elevadísimo. Afortunadamente algunas de estas sentencias comienzan a dictarse ya sobre normas recientemente aprobadas e impugnadas. Pero existe todavía un gran retraso, y continúan apareciendo pronunciamientos que resuelven demandas que llevan diez o más años de espera en sede de enjuiciamiento. Una situación inadmisibles pues priva de relevancia al fallo y frecuentemente incluso a la doctrina. Confiamos en que la reforma del amparo para su objetivación en torno a la especial trascendencia constitucional permita ahorrar tiempo de trabajo al Tribunal Constitucional y llevar a que el Pleno acabe con estas estructurales dilaciones indebidas. Mas no es seguro que un incremento del número de sentencias competenciales llegue a recortar totalmente el retraso, porque continúan presentándose numerosos conflictos de competencias. Sobre todo, existe el riesgo de que la calidad de las sentencias pueda resentirse y la doctrina constitucional diluirse si son muchas las decisiones que se dictan. El intérprete supremo deberá encontrar un ritmo adecuado de trabajo para conciliar la calidad en sus exégesis con la prontitud e inmediatez en las respuestas si quiere ser un órgano activo en la división de poderes. No parece imposible a la luz de otras experiencias comparadas.

El Tribunal Constitucional ha renovado un tercio de sus Magistrados y cubierto una vacante por fallecimiento. No obstante la ingente cantidad de sentencias aprobadas, las novedades jurisprudenciales aportadas realmente no parecen especialmente novedosas según se expone en un capítulo de este informe.

Una de las Sentencias importantes, ha sido la STC 130/2013 sobre la Ley de Subvenciones que se aprobó 9 años antes y que parece expandir aún más la

idea de legislación básica. Esta decisión replantea parcialmente la doctrina general sobre el poder de gasto y la actividad de subvención (*spending power*) que arrancó de la STC 13/1992 en la que se señaló que esta facultad no es en teoría un título competencial, y contiene varios Votos particulares. Hay más sentencias sobre el mismo asunto.

Otras sentencias de este año han abordado diversos temas de interés, según se resume en el capítulo correspondiente, entre ellas pueden destacarse:

- El carácter básico de la colegiación profesional tras las modificaciones legales originadas por la normativa comunitaria (la STC 3/2013 es la primera de ellas).
- La regulación y el cambio de carácter de las Cajas (STC 183/2013).
- Las leyes singulares que experimentan este año un razonable –y esperado– incremento del control judicial en las STC 129 y 203/2013, que declaran la inconstitucionalidad parcial de dos de estas leyes –autoaplicativas– de Castilla y León con el fin de garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva.
- El territorio como ámbito del autogobierno ha sido tratado en diversas sentencias (STC 8/2013, 87/2013 y 99/2013) relativas a contenciosos competenciales entre el Estado y Canarias en relación con el tratamiento que deba otorgarse al mar adyacente a las islas atlánticas.
- La competencia en materia de archivos es examinada, entre otras, en la STC 14/2003.

Debe llamarse la atención sobre la frecuencia del procedimiento previsto en el art. 33.2 LOTC. Parece que las comisiones bilaterales de cooperación se han reunido con frecuencia, pero a estos solos efectos.

Respecto de la conflictividad nueva y según la Secretaría de Estado de Política Autonómica, Dirección de Régimen Jurídico, en 2013, se han planteado 29 impugnaciones ante el Tribunal Constitucional, 8 por iniciativa del Gobierno de España contra normas autonómicas, y 21 (10 por Cataluña) por iniciativa de las Comunidades Autónomas contra normas estatales, entre ellas, la mayoría de las leyes antes reseñadas por su importancia. La conflictividad es pues alta y algunos datos aparecidos en la prensa hacen un cómputo aun más elevado.

En varias Comunidades Autónomas se han aprobado leyes prohibiendo la técnica extractiva conocida como *fracking* o fractura hidráulica, una técnica de investigación y extracción de gas no convencional mientras existan dudas sobre sus riesgos reales. El Gobierno ha impugnado la ley de Cantabria. Un debate particularmente duro tuvo lugar en las Islas Baleares.

9. Colaboración intergubernamental

Constatar lo poco que ha ocurrido en este terreno es todo un síntoma de que la situación de la colaboración parece mejorable; el modelo de relaciones in-

tergubernamentales presenta insuficiencias. No se ha reunido este año la Conferencia de Presidentes. De manera que es lógico preguntarse otra vez sobre el sentido que se pretende dar por las distintas fuerzas políticas a una institución que quizás despertó demasiadas expectativas.

Tampoco las Conferencias Sectoriales han tenido una actividad grande. La Secretaría de Estado ha proporcionado un cuadro de sesiones cuyos datos resultan muy ilustrativos. Sólo 11 Conferencias han tenido dos reuniones o más al año, evidentemente, son las que habitualmente funcionan bien. Pero otras 20 no han tenido sesión alguna de entre la lista de nada menos que 40 Conferencias que la página oficial considera. Los datos pueden verse en http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/areas/politica_autonomica/coop_autonomica/Conf_Sectoriales.

La participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea continúa con la baja intensidad de estos últimos años, y la CARUE sigue sin jugar un verdadero papel de dirección de la participación europea.

Han disminuido el número de convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas este año, pero se mantienen alrededor de 380, lo que no es poco, si bien se alejan de la cifra de un millar que ha llegado a haber. En su mayor parte, versan sobre agricultura y medio ambiente y son bilaterales. Sobre todo, se ha producido una drástica disminución de los convenios verticales en sectores como servicios sociales y educación, que eran los ámbitos por excelencia de los convenios suscritos con el fin de distribuir las subvenciones tras la intervención de Conferencias Sectoriales, algo que este año no ha ocurrido como consecuencia de la crisis económica. Sólo 4 de estos acuerdos son convenios horizontales entre Comunidades Autónomas.

10. Cambios de titularidad en las instituciones

Se ha producido el relevo del Presidente de Andalucía y un posterior cambio de gobierno. Recordemos que el Presidente Sr. Chaves dimitió y fue sustituido por Doña Susana Díaz hasta el momento Consejera de Presidencia. Dentro de este proceso, se convocaron primarias en el PSOE andaluz, que no llegaron a celebrarse, porque los otros dos candidatos no alcanzaron el mínimo apoyo necesario. La sesión de investidura en el Parlamento andaluz fue a principios de septiembre. Con la nueva Presidenta continúa el gobierno de coalición entre PSOE e IU sin que cambien los consejeros en representación de la segunda.

Anunció también su dimisión, en abril de 2013, el Presidente de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, Don Ramón Luis Valcárcel Siso, advirtiendo de que no concurriría a las siguientes elecciones autonómicas en mayo de 2015, para formar parte de la candidatura del PP en las elecciones europeas, en las que resultó elegido. El 10 de abril fue relevado en el cargo por Don Alberto Garre, después de 19 años de ocupar la presidencia y liderar su partido en esta Comunidad.

Ha habido inestabilidad gubernamental en Navarra por la ruptura del acuerdo de coalición en 2012 entre UPN y PSN. Una ruptura provocada por

la decisión de la Presidenta, Sra. Barcina, de expulsar del mismo al Secretario General del PSN y Vicepresidente Sr. Jiménez. Este hecho provocó un cambio en la situación política. El Gobierno perdió una cómoda mayoría absoluta en el parlamento. La acostumbrada colaboración entre UPN y PSN se rompió y no hubo en 2013 canales de comunicación. La nueva situación de inestabilidad ha provocado que el Gobierno estuviera sometido a un control parlamentario más estrecho; en consecuencia, los proyectos de ley foral de presupuestos generales de Navarra para 2012 y para 2013 fueron rechazados; y estuvieron presentes acusaciones de corrupción en diversas formas.

En el Gobierno balear, que cuenta con una muy cómoda mayoría absoluta en la Asamblea, el Presidente Sr. Bauzá realizó dos cambios. El primero, muy amplio, en mayo y el segundo, menor, en diciembre, tras la renuncia del Consejero de Turismo, Sr. Martínez Lladrés. En mayo, con poco más de un año desde la investidura, la remodelación fue substancial y afectó a la mitad de sus miembros.

11. El debate sobre el Estado autonómico

Entre las distintas instituciones de autogobierno de las Comunidades Autónomas, últimamente reducidas o suprimidas, puede pensarse que existen algunas diferencias. Una circunstancia que debería llevar a análisis más ponderados. Las comisiones autonómicas de la competencia o incluso los consejos económicos y sociales pueden considerarse distintos en su relevancia a los defensores del pueblo, los consejos consultivos, o los órganos de control de cuentas. Estas segundas instituciones tienen a menudo rango estatutario y cumplen funciones más destacables. Todos los órganos auxiliares no tienen igual importancia en la división de poderes. Tampoco la posición al respecto de todas las Comunidades Autónomas ha sido igual. Así p.ej. Aragón ha rechazado suprimir instituciones de relevancia estatutaria, realizando una fuerte defensa del Justicia de Aragón y de la eficacia del control de cuentas a nivel autonómico.

Si comparamos la orientación de Cataluña y la de otras Comunidades Autónomas que reivindican mayor autogobierno, de un lado, con la dirección política de Castilla-La Mancha y otras Comunidades Autónomas que limitan como hemos visto las instituciones autonómicas, de otro, parece surgir otra vez la posibilidad de situar a las Comunidades Autónomas en dos o más niveles en los que cada una de ellas pueda encontrarse confortablemente y bien encuadradas.

Acaso estas reformas estructurales necesitarían cambios no solo estatutarios sino también constitucionales. Se está abriendo la discusión sobre la necesidad de una reforma constitucional desde luego muy mayoritariamente entre los expertos pero también en bastantes fuerzas políticas. Entre otras, puede destacarse la propuesta de reforma federal del PSOE, que se dio a conocer después de la elaboración de varios documentos semejantes en Andalucía, Cataluña o la Comunidad Valenciana. Finalmente, el Consejo Territorial del PSOE, reunido en julio en Granada, aprobó un documento titulado "*Hacia una estructura federal del Estado*". Se marca allí la posición del partido en materia territorial

hasta el punto de que este asunto quedó fuera de la Conferencia Política que se celebró unos meses después, precisamente al considerarse que la posición ya había quedado definida.

En este documento se analizan los problemas actuales del Estado autonómico. Se menciona un sistema de reparto de competencias confuso y conflictivo. La ausencia de una verdadera cámara territorial. La existencia de un modelo de financiación autonómica inacabado e insatisfactorio. La ineficiencia de los mecanismos constitucionales para corregir los desequilibrios territoriales y garantizar la igualdad básica en el disfrute de los derechos sociales. Y una insuficiente colaboración institucional. Y, por último pero no en importancia, el riesgo de secesión de Cataluña en los últimos tiempos desde la Sentencia sobre el Estatuto y la política del Presidente Sr. Mas. En este contexto complejo, se plantean diversas propuestas de solución que conllevan la reforma de la Constitución para incorporar un modelo federal unitario, calificado también de cooperativo y pluralista.

- Las reformas más importantes que en ese documento se plantean son las siguientes:
- La inclusión en la Constitución de un solo listado de competencias exclusivas del Estado, de la forma más precisa posible y siguiendo como referencia el reparto establecido en los Estatutos de segunda generación.
- La determinación y reconocimiento constitucional de hechos diferenciales de determinados territorios, incluidas las singularidades propias de las nacionalidades históricas.
- La sustitución del Senado actual por una verdadera cámara de representación territorial, a la que se incorporen los Gobiernos autonómicos, tomando como modelo de referencia el *Bundesrat* alemán.
- La incorporación a la Constitución de los principios de un nuevo modelo de financiación autonómica que pueda perdurar en el tiempo y pueda orientar los desarrollos legislativos.
- Garantizar la igualdad de todos los españoles en sus prestaciones sociales básicas considerando la salud o la asistencia social como derecho fundamental e incorporando a la Constitución la garantía del principio de estabilidad social.

No obstante, estas propuestas del PSOE parecen todavía muy alejadas de las del Gobierno del PP, según las declaraciones de sus dirigentes, pese a que no exista un documento análogo que permita cotejar la diversidad de posiciones e iniciar un diálogo constitucional mediante respectivas transacciones que permitan alcanzar compromisos entre ellos y con otros partidos políticos.

12. Previsión de cuestiones para 2014

Es imposible hacer pronósticos y desde luego no es nuestro cometido. Pero es manifiesta la relevancia en la agenda política de dos cuestiones. Primero, el

conflicto sobre la consulta en Cataluña en noviembre de 2014, impulsada por el Gobierno del Presidente Sr. Mas, cuyo desenlace final en la realidad y consecuencias directas e indirectas no es nada sencillo precisar.

Segundo, la reforma de la financiación de las Comunidades Autónomas se produce cada 5 años de manera que debería realizarse en 2014 según se acordó en el modelo anterior. Sin embargo, el Gobierno de España anunció primero que se iba a posponer a la reforma del sistema fiscal y a la bajada de impuestos. Más tarde, el Ministro Sr. Montoro anunció que quiere evitarse el debate sobre la financiación, previsiblemente áspero, antes de las próximas elecciones autonómicas, para las que quedaba menos de un año. El Ministro también adujo para justificar el retraso que era previsible la pretensión por parte de las Comunidades Autónomas de que el Estado contribuyera con más dinero a la financiación autonómica, unos fondos que de momento el Estado no dispone. Urge esperar por tanto.

Para cuando el momento de la negociación de la financiación autonómica llegue, convendría tener en cuenta algunos criterios: tratar de evitar los errores del pasado en los enfrentamientos; preparar reformas más generales y susceptibles de consenso; destacar la conveniencia de una mayor claridad en la atribución de ingresos a cada entidad y su directa relación con la competencias, para que los ciudadanos puedan distinguir más netamente la actuación de cada nivel de gobierno: Estado, Comunidad Autónoma y entidades locales. No será sencillo.