

VALORACIÓN GENERAL DEL ESTADO AUTONÓMICO EN 2015

*Eliseo Aja
Javier García Roca
José Antonio Montilla*

Sumario: 1.– Introducción. 2.– Crisis económica y políticas sociales de las CCAA. 3.– ¿Paralización del Estado autonómico? 4.– Elecciones autonómicas y formación de Gobiernos. 5.– El inicio de unas Legislaturas autonómicas distintas. 6.– Elecciones generales, cambios en el sistema de partidos y dificultades en la investidura del Presidente. 7.– Corrupción política y calidad de la democracia representativa. 8.– Abundancia de cambios en las leyes estatales. 9.– Modificaciones parciales en la jurisdicción constitucional y sentencias sobre competencias territoriales. 10.– Reformas institucionales y organizativas. 11.– Episodios del proceso secesionista en Cataluña. 12.– Sobre las virtudes de la reforma constitucional.

1.– Rasgos generales. Introducción

El 2015 ha sido básicamente un año electoral con todo lo que ello supone. Se han celebrado elecciones de muy diverso tipo. Primero fueron las elecciones andaluzas en marzo. Luego, en mayo, se realizaron en las trece CCAA que aprobaron su Estatuto por el procedimiento del artículo 143 CE. Posteriormente, en septiembre, se hicieron en Cataluña. Por tanto, durante 2015, se han celebrado elecciones en todas las CCAA salvo País Vasco y Galicia. Finalmente, hubo elecciones generales al Congreso y al Senado en diciembre. Es la primera vez que ocurren tantas elecciones el mismo año.

Las elecciones locales y autonómicas corroboraron –igual que las elecciones al Parlamento Europeo el año anterior– la pérdida de votos de los dos grandes partidos, PP/PSOE, así como la consolidación de los nuevos partidos emergentes: Podemos y Ciudadanos. Sin embargo, los “viejos” partidos distan de desaparecer frente a la llamada “nueva política” y está por ver si la situación actual se consolida. Pero no es menos cierto que los Parlamentos autonómicos elegidos este año tienen representaciones políticas mucho más fragmentadas.

De hecho, el PP ha formado gobierno en cuatro Comunidades Autónomas (Castilla y León, Murcia, Madrid y La Rioja) con el apoyo de Ciudadanos. El PSOE lo ha hecho en siete, en unos casos con el apoyo de Ciudadanos (Andalucía), en otros de Podemos (Extremadura, Castilla-La Mancha), y en otros con el de varias formaciones (Baleares, Comunidad Valenciana, Aragón, Asturias).

En las cuatro restantes, gobiernan partidos de ámbito no estatal, aunque en dos (Canarias y Cantabria) en gobierno de coalición con el PSOE. En definitiva, sólo en dos de las CCAA que han formado gobierno durante 2015 los dos partidos tradicionalmente mayoritarios han quedado fuera de dicho gobierno (Cataluña y Navarra); de manera que no parecen quedar arrumbados.

Las elecciones catalanas dieron una victoria en escaños a las fuerzas independentistas, pero el voto de la mayoría de los catalanes rechazó la declaración de independencia, si se pretenden leer los resultados en clave plebiscitaria.

A su vez, las elecciones generales consolidaron un nuevo sistema “tetrapartidista imperfecto”, es decir, con la presencia de otra media docena de partidos. Un modelo de representación fragmentada con cuatro grandes partidos estatales, otros más pequeños, y los correspondientes partidos con vocación mayoritaria de ámbito autonómico.

Es asimismo remarcable la distinta composición de Congreso y Senado, lo que podría dificultar la estabilidad y retrasar la aprobación de las leyes. La Cámara baja se asemeja a un parlamento colgado (*a hung parliament*), es decir, aquél en el que aparecen minorías negativas que obstruyen la gobernabilidad, en concreto impidiendo la investidura de un Presidente, pero sin erigirse en una alternativa. Por el contrario, la Cámara alta viene claramente liderada por el PP que posee una cómoda mayoría absoluta en la misma. Este dato podría tener trascendencia para una hipotética reforma constitucional, más que realmente para la aprobación de la actividad legislativa ordinaria. Pues un hipotético veto del Senado a un proyecto o proposición de ley aprobado en el Congreso puede ser levantado por mayoría absoluta e incluso por mayoría simple del mismo tras dejar transcurrir dos meses (artículo 90. 2 CE). El probable efecto de esta situación asimétrica no sería sino una ralentización de la actividad legislativa.

Se detecta cierta correlativa paralización del Estado respecto a las necesidades del sistema autonómico, especialmente por ausencia de iniciativa alguna en las reformas que parecen necesarias. No se ha actualizado la financiación de las Comunidades Autónomas. Tampoco se ha reunido la Conferencia de Asuntos Relacionados con la Unión Europea (CARUE) ni muchas Conferencias Sectoriales y sólo una vez lo ha hecho el Consejo para la Garantía de la Unidad de Mercado. En cambio, la nueva Ley de Régimen Jurídico del Sector Público ha regulado con mayor detalle los mecanismos de colaboración y coordinación, introduciendo algunas innovaciones, igual que sucede en múltiples leyes sectoriales.

Desde enero a diciembre de 2015 se aprobaron nada menos que 86 normas con rango de ley. Evidentemente, se tramitaron con premura y se aprobaron valiéndose de la mayoría absoluta gubernamental. Toda una cascada de cambios normativos cuyo impacto en la distribución competencial es pronto aún para medir. Probablemente, este *stock* de leyes contribuya a paliar la parálisis legislativa de 2016 al concentrarse el Congreso en la investidura presidencial.

Se han acometido dos importantes reformas de la jurisdicción constitucional. Una de ellas trata de implicar al Tribunal Constitucional más activamente como barrera del proceso secesionista en Cataluña –a veces parece que sea la

única-, impulsando la ejecución de sus sentencias. Pero la preocupación por recuperar la excelencia de los Magistrados constitucionales mediante su selección objetiva, que es imprescindible para regenerar la institución y recuperar su *auctoritas*, sigue sin estar en la agenda.

Por lo demás, los procesos penales y las denuncias en los medios de comunicación por la corrupción de nuestros gobernantes en distintos niveles son frecuentes, especialmente en algunos partidos y Comunidades Autónomas, y son cada vez más graves. Un gran pacto de Estado con medidas para frenar estas prácticas delictivas debería adoptarse esta XI Legislatura, si pretendemos recuperar la probidad y estándares éticos o republicanos que toda democracia representativa reclama. Afortunadamente, la tolerancia de los ciudadanos frente a la corrupción de algunos de sus representantes parece estar desapareciendo. Al mismo tiempo, merecen subrayarse, el buen funcionamiento y la independencia de jueces y tribunales y de las fuerzas de orden público, que muestran la solidez de la división de poderes y del Estado de Derecho.

2.- Crisis económica y políticas sociales de las CCAA

Se mantiene el fuerte impacto de la crisis económica, de la que no termina de salirse, aunque se esté iniciando una lenta recuperación económica y mejore el empleo. La Encuesta de Población Activa (EPA) de cierre de 2015 informa que el paro ha bajado 678.200 personas en el último año y que la tasa de desempleo descendió hasta 20,90%, tres puntos menos que hace un año. Pero esta tasa sigue siendo muy elevada y arroja la terrible cifra de 4.799.500 parados. Muy por encima del 13,8% que teníamos en 2008, cifra tampoco despreciable. El desempleo se concentra en la franja de edad de menores de 25 años y mayores de 55, dos grupos vulnerables. El paro sigue siendo la principal preocupación de los españoles según las encuestas del CIS.

La tasa de paro se reparte de forma diversa entre Comunidades Autónomas (CCAA), puesto que ese 20,90% no se reparte por igual sino que oscila entre el 32,64% de Melilla, el 29,83% de Andalucía, o el 28,7% de Extremadura, que albergan las mayores tasas de desempleo, y el 12% del País Vasco, o el 16,51% de Madrid, ambas mejor situadas que Cataluña con un 17,73%.

La travesía por la crisis económica ha desgastado las prestaciones del Estado de bienestar que las Comunidades Autónomas gestionan mediante sus competencias sobre servicios públicos. La intensidad de los recortes tiene que ver con la situación del déficit y la deuda, la merma de los ingresos y la política de equilibrio presupuestario de la Unión Europea. Este año 2015 se ha evaluado (Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas –IVIE– y Fundación BBVA) que el gasto por habitante de los Gobiernos autonómicos en educación y sanidad durante el período de crisis (2009-2013) ha caído una media de un 21%, y de nuevo el impacto por Comunidades Autónomas es muy desigual. Otro tanto semejante ocurre con las prestaciones derivadas de la ley de dependencia como ya anunciamos en el Informe de 2014. Son diferencias sustanciales en los servicios sociales.

Dada esta preocupante situación, algunas Comunidades Autónomas han desarrollado políticas sociales específicas que sirven de ayuda a los más afectados. Se han intentado implementar algunas políticas autonómicas para hacer frente a estos problemas sociales. Así p. ej. en Canarias la Ley 2/2015, de prestación de inserción, cuya modificación amplía su ámbito de cobertura, y pretende dar cobijo no solo a personas en situación de exclusión social, sino también a quienes han perdido su empleo y agotado las prestaciones y subsidios. Tras las elecciones autonómicas debemos mencionar también las medidas normativas frente a los desahucios (Aragón), la recuperación del acceso universal a la asistencia sanitaria (Valencia) o de la jornada laboral de 35 horas (Castilla-La Mancha), por poner algunos ejemplos. Estas medidas se habían incluido en los distintos acuerdos de investidura. Pero la tendencia se advierte incluso en aquellas Comunidades en las que no ha habido cambio de coalición de gobierno como Canarias. Algunas de estas medidas han sido recurridas al Tribunal Constitucional por el Gobierno y fueron declaradas inconstitucionales.

En efecto, resaltaremos que el Tribunal Constitucional no siempre ha permitido el desarrollo de políticas sociales propias por parte de las CCAA. Paradigmático, es el supuesto de la STC 93/2015 sobre el Decreto-ley 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda en Andalucía, dictado para atender a la situación de las personas desahuciadas en situación de emergencia social. El Tribunal Constitucional declara inconstitucionales, por vulnerar los límites materiales del decreto-ley y la competencia estatal del art. 149.1.13 CE, los preceptos que definen el contenido esencial del derecho de propiedad y regulan la expropiación de viviendas deshabitadas. Según el Tribunal, dada la incidencia en la actividad económica, el espacio debía ser ocupado por el Estado, debiéndose limitar la Comunidad a adoptar medidas de fomento.

Muy importante es la STC de 17 de marzo de 2016 sobre un precepto del Código de Consumo de Cataluña, referido a la prohibición de desconectar la electricidad y el gas a personas en situación de vulnerabilidad económica para pedir el informe de los servicios sociales, medida adoptada en relación con la Directiva europea sobre clientes vulnerables. El Tribunal estima que la regulación contraviene las bases del régimen energético y la declara inconstitucional. Pero el interesante Voto particular de Xiol Ríos argumenta que la cuestión afecta realmente a las materias de consumo y servicios sociales y razona que la medida podía perfectamente haber sido aprobada por la Comunidad Autónoma. El debate sobre la constitucionalidad de las políticas sociales autonómicas está servido y es de esperar continúe durante este año 2016 y los siguientes.

3.– ¿Paralización de las instituciones centrales del Estado autonómico?

Parece detectarse una cierta paralización de la iniciativa del Estado en el desarrollo general del sistema autonómico. Se asemeja a una posición de *stand by*: a la espera de futuras e imprescindibles reformas después de las elecciones generales. Ha sido, en definitiva, un año típicamente electoral y quizás a causa de ello la evolución natural del sistema autonómico parece detenida.

Seguimos teniendo una alta conflictividad competencial. No se han negociado directamente con las Comunidades Autónomas o en las Conferencias Sectoriales diversas políticas relevantes que se plasman en leyes con fuerte impacto territorial y que se han aprobado por mayoría absoluta sin mayores negociaciones. Pero esta aproximación no basta en un Estado compuesto donde las Comunidades Autónomas tienen competencias compartidas o concurrentes y de ellas depende en buena medida el desarrollo o ejecución de la normativa estatal. No se ha reunido la Conferencia de Presidentes, ni tampoco la CARUE, como ya se ha señalado.

El impacto de las crisis en la disminución de la actividad de colaboración es patente; no menos cierto es también que los convenios están siendo sustituidos por protocolos más informales. La colaboración horizontal continúa sin despegar. Apenas puede destacarse un acuerdo en materia sanitaria entre Madrid y Castilla-La Mancha, por otra parte discutido tras el cambio de gobierno en esta última Comunidad, y un acuerdo múltiple en relación a la validez de las licencias de caza y pesca. No se ha abordado la actualización del sistema de financiación autonómica, por los problemas en los ingresos fiscales, y ha habido problemas en el cumplimiento de los objetivos individuales de déficit en algunas Comunidades Autónomas, e incluso en la eficacia de las labores de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. Como dijimos en el Informe anterior, el sistema de fondos de liquidez autonómica no es estable y genera una acusada dependencia de las Comunidades Autónomas.

Es positivo, en cambio, el funcionamiento de las Comisiones bilaterales de cooperación en la solución previa de numerosas controversias competenciales, como se analiza con mayores matices en el artículo monográfico que se le dedica en este mismo *Informe*. La alta conflictividad apenas se ha visto compensada por la práctica de negociar las discrepancias en estas Comisiones bilaterales y la adopción de acuerdos que han disuadido de acudir, aún más, al Tribunal Constitucional.

Ha habido un enésimo debate parlamentario sobre la reforma del Senado, pues se creó una ponencia parlamentaria cuyos trabajos durante la X Legislatura estuvieron a punto de aprobarse, pese a la dificultad del asunto, pero finalmente no ocurrió así en 2015. Quizás porque se discutieron –y acordaron– las funciones que corresponden a una Cámara territorial, pero no se llegó a alcanzar consenso alguno sobre su composición y sistema de elección. Sin embargo, ambas cosas no pueden disociarse y deben evaluarse conjuntamente.

Continúan aplazadas *sine die* las transferencias de los servicios sociales a las Comunidades Autónomas previstas en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Autonomía Local (LRSAL), que parece sufrir un “desfallecimiento” en su aplicación (Font). Una ley cuya constitucionalidad está pendiente de la sentencia que resuelva varios recursos y un conflicto en defensa autonomía local interpuesto por muchos municipios. Se ha cumplido la fecha máxima establecida en la Disposición Transitoria segunda de la LRSAL para que las Comunidades asuman las competencias en materia de servicios sociales que ejercen los municipios sin que se haya producido el efectivo traspaso. Según prevé la mencionada disposición, de llegarse a esa situación, los servicios seguirán prestándose por

los municipios pero con cargo a las Comunidades Autónomas. Sin embargo, debe recordarse que el Secretario de Estado de Hacienda remitió una carta al Presidente de la FEMP, con fecha 2 de noviembre de 2015, en la que le anunciaba que dicha disposición no entraría en vigor hasta que se pusiera en marcha el nuevo sistema de financiación local y autonómica. Una singular forma de suspender la aplicación de un mandato legal que, evidentemente, no tiene efectos jurídicos pero sí políticos o en la realidad de las cosas. Resulta urgente resolver la situación de bloqueo en la que nos encontramos en este asunto. Ciertamente, no sorprende en esta situación la aprobación de leyes autonómicas en las que se establece expresamente que las entidades locales seguirán ejerciendo las competencias atribuidas por leyes autonómicas anteriores a la LRSAL en clara contradicción con la misma (Castilla-La Mancha); otras leyes autonómicas tampoco parecen mirar a la Ley de Racionalización. La actual situación de bloqueo es una buena muestra de que las leyes de impacto territorial en competencias compartidas deben negociarse entre todos los entes territoriales para garantizar su eficacia y desarrollo.

4.– Elecciones autonómicas y formación de Gobiernos

En 2015 varios procesos electorales han producido importantes cambios en el sistema de partidos. El 24 de mayo se celebraron elecciones locales, así como elecciones autonómicas en trece Comunidades Autónomas. Los resultados supusieron el inicio de un cambio del sistema de partidos y han configurado, como hemos dicho, un modelo de *tetrapartidismo imperfecto*, con cuatro grandes partidos de ámbito estatal y distintas minorías que son mayoritarias en sus respectivas Comunidades Autónomas. Un escenario muy novedoso que ha producido diferentes equilibrios. El poder de PP-PSOE sigue siendo importante (un 52% frente al 65% de hace cuatro años), pero los resultados de las elecciones autonómicas diseñan una representación política muy fragmentada para nuestras pautas habituales. Las elecciones generales posteriores confirmarían esta tendencia que igualmente se ha comprobado en las elecciones locales. Este escenario de pluripartidismo aboca a gobiernos de coalición, en vez de a gobiernos de partido único y mayoritarios, y parece que puede contribuir a reforzar los parlamentarismos autonómicos hasta ahora debilitados por el poder gubernamental.

Entre los rasgos principales de los resultados de las elecciones autonómicas están los siguientes. Primero, desaparecen las anteriores mayorías absolutas. Es la característica esencial pues incide en el modelo de democracia representativa y deliberativa y en el parlamentarismo. Las posteriores investiduras de los Gobiernos autonómicos se realizaron merced a compromisos entre diversos partidos a dos o a tres bandas.

En segundo lugar, una fuerte pérdida de votos y poder territorial del partido mayoritario. El PP dejó al PSOE a 10 puntos de distancia en las elecciones autonómicas anteriores y ahora quedó sólo a 2. Pierde seis de las once Comunidades Autónomas donde gobernaba, manteniendo el gobierno de cuatro (Madrid, La Rioja, Murcia, y Castilla y León), por sus dificultades para alcanzar acuerdos

con otras fuerzas políticas, y conserva Galicia donde las elecciones están previstas para 2016. Por otra parte, el PP perdió su mayoría absoluta, pero alcanzó un importante acuerdo de investidura con Ciudadanos, en Madrid donde el primero gobierna desde 1995.

En tercer lugar, esta caída benefició al PSOE quien, pese a perder igualmente votos, consiguió nuevas cuotas de poder territorial. Ha formado gobierno, recibiendo distintos apoyos, en siete Comunidades Autónomas (Andalucía, Aragón, Asturias, Baleares, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana y Extremadura) y a su vez prestó su apoyo a otras fuerzas políticas en dos Comunidades: en Canarias, donde gobierna con Coalición Canaria, repitiendo la fórmula de la legislatura anterior, y en Cantabria donde comparte gobierno con el partido regionalista liderado por Revilla. Todo ello pese a haber sido el partido más votado únicamente en Andalucía, Extremadura y Asturias. Actualmente, el PSOE gobierna en Comunidades Autónomas que suponen el 49,08 de la población del país y el PP el 29,37%. Varios de estos gobiernos y presidencias del PSOE se alcanzaron mediante acuerdos de investidura con Podemos (Castilla-La Mancha, Extremadura), con Podemos y otros grupos políticos (Aragón, Baleares, y Comunidad Valenciana), con Izquierda Unida (Asturias), o con Ciudadanos (Andalucía). En Aragón, el PP ganó los comicios, pero tuvo menos diputados que la alianza entre PSOE, Podemos, IUA y Chunta Aragonesista que dio la presidencia al PSOE, si bien sólo la Chunta se incorporó al Gobierno.

En Andalucía, cuando ya la propia candidata empezaba a sugerir la posibilidad de una nueva convocatoria electoral por la larga duración del proceso de investidura, el PSOE-A y Ciudadanos alcanzaron un acuerdo de legislatura, en virtud del cual Susana Díaz resultó investida –tras sucesivos intentos– en junio como Presidenta de la Junta de Andalucía con 56 votos a favor, y 51 en contra, correspondientes a los Diputados de PP, Podemos e IULV-CA. Ciudadanos no se integró en el Consejo de Gobierno.

También fue muy larga y complicada la investidura en Asturias del Presidente, Javier Fernández, del PSOE, quien resultó elegido en la tercera votación con el apoyo de IU y tras la competencia de los candidatos del PP y de Podemos. No menos compleja ha sido la formación del Gobierno en Navarra hasta la constitución de un nuevo gobierno nacionalista de izquierdas. En Baleares se materializó un acuerdo entre izquierda (PSIB-PSOE) y nacionalistas (MÉS), apoyado por Podemos que no entra en el gobierno. En Valencia se ha constituido un gobierno de coalición entre PSPV-PSOE y *Compromís*, con el apoyo externo de Podemos. En Aragón, sólo CHA ha entrado en el gobierno socialista mientras que IU y Podemos apoyan desde fuera. En Castilla-La Mancha, el PSOE ha suscrito un acuerdo de investidura con Podemos y en Extremadura Podemos apoyó la investidura del Presidente socialista con abstención de PP y Ciudadanos, por lo que resultó elegido sin ningún voto en contra. Los gobiernos del PP (Castilla y León, Madrid, Murcia y La Rioja) en todos los casos han contado con el apoyo de Ciudadanos para la investidura. En Canarias y Cantabria no resultó difícil acordar la coalición de gobierno de partidos regionalistas con PSOE, en Canarias porque se trataba de repetir la fórmula de la legislatura anterior y en Cantabria porque estaba la experiencia de otras legislaturas con el

mismo candidato investido ahora de nuevo Presidente. Situación aparte por su complejidad es la de Cataluña, a la que se le dedica una referencia específica más adelante y en la crónica correspondiente.

Muchas de estas alianzas se plasmaron en acuerdos de investidura con contenidos más o menos concretos, cuya eficiencia habrá que verificar más adelante y de los que se da noticia detallada en las crónicas. Como muestra, en Andalucía el pacto de legislatura entre PSOE-A y Ciudadanos contempla 72 medidas distribuidas en tres acuerdos, uno sobre el empleo, otro sobre regeneración y otro sobre cohesión social. Se trata, sin duda, de un amplio acuerdo de gobierno, si bien esbozado de forma muy genérica. En Madrid, PP y Ciudadanos suscribieron un pacto contra la corrupción y por la regeneración democrática. En Castilla-La Mancha, el PSOE y Podemos se unieron como alternativa al PP, que fue mayoritario, y pactaron la neutralidad de la radio-televisión en la región, recuperar el salario de los diputados autonómicos bruscamente reducido la Legislatura anterior, y revisar la asignación de senadores autonómicos concediendo uno a Podemos. Debe recordarse que ésta es la única Comunidad en la que se mantiene la cláusula de investidura automática por lo que de no haberse alcanzado el acuerdo habría sido investida María Dolores de Cospedal en cuanto es la líder del partido (PP) que obtuvo mayor número de escaños. Los compromisos alcanzados en Aragón hablan de reconstrucción del “Estado prestacional”, de lucha contra la corrupción, y de refuerzo de la economía social. Estos acuerdos fueron publicados y son de fácil acceso en la red. Una actuación loable, pues erige al electorado en garante de los mismos y construye un mecanismo de responsabilidad política difusa. También en Asturias los acuerdos PSOE-IU se vertebraron sobre tres pivotes: rescate ciudadano, regeneración democrática y adopción de iniciativas estratégicas para la región.

Resta como interrogante si tiene sentido de estado facilitar un acuerdo de investidura del Presidente que no suponga un acuerdo de gobierno o de legislatura y, en concreto, no conlleve facilitar la aprobación correspondiente del proyecto de ley de presupuestos autonómica, porque es la piedra de toque y uno de los principales indicios de toda gobernabilidad. Un acuerdo de investidura que no asegure la gobernabilidad.

La fuerte presencia de Podemos y Ciudadanos, partidos emergentes en muchas Comunidades Autónomas, es un cuarto rasgo muy relevante, pero puede considerarse el primero, pues consolida un nuevo sistema de partidos con fuerte presencia de cuatro partidos estatales y donde esas dos fuerzas son nuevas.

Igualmente debe remarcarse el impacto político de Podemos y de sus grupos y coaliciones en las elecciones locales al obtener, entre otras, las alcaldías de Madrid (Carmena) y Barcelona (Colau), las dos ciudades más importantes del país.

Conviene recordar, para confirmar estas tendencias en la transformación del sistema de partidos, que en las elecciones municipales de 2015, el PP obtuvo el 27,05% de los votos, el PSOE el 25,02%, Ciudadanos el 6,55%, Izquierda Unida el 4,72%, CiU el 2,99%, ERCAM el 2,29%, Compromís el 1,7%, Entesa el 1,64%, EAJ-PNV el 1,61%, EH Bildu el 1,38%, UPyD el 1,04%, CUP-PA 0,99%, BNG 0,85%, CCa-PNC 0,67%, PA 0,67% y UPN 0,36%.

También se realiza un análisis más detenido en el apartado correspondiente de las elecciones autonómicas.

5.- El inicio de unas Legislaturas autonómicas distintas

Tras la formación de los gobiernos relatada en el apartado anterior, se ha inaugurado la Legislatura en 15 de las 17 CCAA, en todas con la excepción de Galicia y País Vasco cuyas elecciones autonómicas se celebrarán en 2016. Podemos decir que se han iniciado unas Legislaturas autonómicas con unas características muy distintas a las anteriores, pues en todos los casos advertimos, como se ha señalado, parlamentos más fragmentados y gobiernos en minoría o de coalición. Esto está provocando importantes transformaciones en el funcionamiento del sistema político autonómico; el nuevo sistema de partidos autonómicos reclama un encaje de los parlamentarismos territoriales. Señalamos algunos rasgos que nos parecen relevantes:

El uso del decreto-ley autonómico puede verse condicionado en cuanto debe ser convalidado por una Asamblea en la que el gobierno no cuenta claramente con una mayoría para garantizar la convalidación sin problemas. De hecho, se ha producido la primera derogación de un decreto-ley al rechazar la Asamblea autonómica su convalidación (Andalucía).

Están adquiriendo mayor importancia las proposiciones de ley presentadas por los Grupos parlamentarios de la oposición, esto es, pueden aprobarse leyes en contra de la voluntad del Gobierno o cuando menos no impulsadas por éste. De hecho, en Madrid ya se han aprobado dos leyes impulsadas por PSOE y Ciudadanos. Esta situación genera, sin duda, problemas. En Andalucía, el Gobierno se ha opuesto a la tramitación de dos proposiciones alegando que conllevaban disminución de ingresos presupuestarios o aumento de gastos y para evitar esa oposición, la proposición difería su entrada en vigor al siguiente año presupuestario; todo lo cual ha supuesto un importante conflicto en la Mesa del Parlamento.

También deben mencionarse las dificultades para aprobar los Presupuestos. De hecho, al finalizar 2015 aún no se habían aprobado los presupuestos en siete Comunidades, si bien varias de ellas lograron hacerlo con retrasos en 2016. Ya nos hemos preguntado si podría ser contradictorio acordar una investidura sin facilitar la aprobación inminente de los presupuestos.

Parece claro, por otra parte, que la nueva situación facilitará la creación de comisiones de investigación. El caso paradigmático es el de Castilla y León, donde se han creado ya en estos primeros meses algunas comisiones de investigación, solicitadas en años anteriores y bloqueadas por la mayoría absoluta en la anterior Legislatura.

Finalmente, señalamos algunas singularidades normativas que deben vincularse también a esta nueva situación. Así, en Extremadura se ha aprobado una ley para regular con detalle las funciones del “gobierno en funciones”; y en Castilla y León encontramos el anuncio de que el portavoz del Grupo par-

lamentario mayoritario asistirá a las reuniones del Consejo de Gobierno para mejorar la coordinación entre el Gobierno y la mayoría parlamentaria.

En cuanto a la actividad legislativa autonómica, debe distinguirse la situación antes y después de las elecciones. Antes, asistimos a un notable activismo legislativo, como resulta habitual al final de las legislaturas, aunque en algunos casos se han aprobado leyes importantes o polémicas que podían haber esperado si no existía el suficiente consenso.

Después de las elecciones, la actividad legislativa ha sido cuantitativamente más limitada pues la primera preocupación ha sido la formación del Gobierno y la posterior estructuración de sus niveles inferiores. No obstante, se puede comprobar que la actividad legislativa se ha centrado en tres ámbitos: la adopción de medidas de carácter social, las medidas normativas de regeneración democrática, y la derogación de leyes polémicas aprobadas por la anterior mayoría cuando se ha producido un cambio de gobierno. A las primeras medidas ya se ha aludido al hablar de las políticas sociales autonómicas ante la crisis económica.

La adopción de medidas normativas para mejorar la calidad democrática es una tendencia advertida en los últimos años y, por ello, encontramos ejemplos anteriores a las elecciones autonómicas y en Comunidades Autónomas en las que éstas no se han celebrado (Galicia). Lo cierto es que están presentes en prácticamente todos los acuerdos de investidura.

Así, se siguen aprobando las leyes autonómicas de transparencia, antes y después de las elecciones autonómicas (Aragón, Comunidad Valenciana), y se van desarrollando las estructuras necesarias para garantizar el derecho de acceso a la información pública. También se han modificado en ese mismo sentido diversos Reglamentos parlamentarios a fin de dar publicidad a retribuciones, incompatibilidades o declaración de bienes patrimoniales (Canarias, Baleares). Finalmente, la reforma electoral prevista en diversos acuerdos de investidura se ha aprobado ya en Murcia, con la intención de reforzar la proporcionalidad del sistema y aumentar las posibilidades de que las fuerzas políticas no mayoritarias obtengan representación parlamentaria.

La tercera línea de actuación de los nuevos parlamentos autonómicos es la derogación de leyes aprobadas por la anterior mayoría cuando se ha producido un cambio de gobierno en un cierto efecto de péndulo como consecuencia de la ausencia de compromisos legislativos. En Baleares, la polémica Ley de símbolos de 2013 que dio lugar al conflicto educativo por la implantación del trilingüismo ha sido derogada. También la Ley de señas de identidad del Pueblo valenciano fue aprobada en este mismo año, justo antes de las elecciones autonómicas, y en octubre se ha presentado una proposición de ley para derogarla.

6.- Elecciones generales, cambios en el sistema de partidos y dificultades en la investidura del Presidente

Los resultados de las elecciones generales de 20 de diciembre de 2015 confirmaron el cambio del sistema de partidos. Una tendencia que –como hemos

visto— ya se había iniciado en las elecciones locales y autonómicas. En el Congreso de los Diputados, el PP se mantuvo como el partido más votado (28,7%), seguido por el PSOE (22%) y muy cerca Podemos (20,7%). Bastante después un cuarto partido, Ciudadanos (13,9%). Podemos y Ciudadanos entran por vez primera en el Congreso. A distancia pero con un buen número de votos (923.133 pese a sólo obtener dos escaños) se sitúa IU (3,7%), una fuerza a la que claramente perjudica el sistema electoral. Es importante el retroceso de los dos grandes partidos (PP y PSOE) y la aparición de los dos nuevos (Podemos y Ciudadanos), porque configura un sistema de partidos pluripartidista. Se mantienen asimismo los partidos minoritarios —regionalistas o nacionalistas— que son habitualmente mayoritarios en sus respectivas Comunidades Autónomas: ERC (2,4%), Democràcia i Llibertat, la antigua Convergència, sin Unió y con alianza de algún pequeño partido, (2,2%), EAJ-PNV (1,2%), EH Bildu (0,9%) y Coalición Canaria (0,3%). Estos dos últimos partidos con un notorio retroceso respecto de la legislatura anterior.

Comparativa de resultados entre 2015 y 2011

Candidaturas	2015		Candidaturas	2011	
	Votos	Diputados		Votos	Diputados
PP	7.215.752 (28,72%)	123	PP	10.866.566 (44,63%)	186
PSOE	5.530.779 (22,01%)	90	PSOE	7.003.511 (28,76%)	110
Podemos	3.182.082 (12,67%)	42		—	—
C's	3.500.541 (13,93%)	40		—	—
En Comú-Podem	927.940 (3,69%)	12		—	—
Podemos-Compromís	671.071 (2,67%)	9		—	—
ERC-CATSI	599.289 (2,39%)	9	Esquerra	256.985 (1,06%)	3
DL (Democràcia i Llibertat)	565.501 (2,25%)	8		—	—

Candidaturas	2015		Candidaturas	2011	
	Votos	Diputados		Votos	Diputados
Podemos- En Marea ANOVA-EU	408.370 (1,63%)	6		–	–
EAJ-PNV	301.585 (1,20%)	6	EAJ-PNV	324.317 (1,33%)	5
IU-UPeC	923.133 (3,67%)	2	IU-LV	1.686.040 (6,92%)	11
EH Bildu	218.467 (0,87%)	2	Amaiur	334.498 (1,37%)	7
CCa-PNC	81.750 (0,33%)	1			

(Fuente: <http://resultadosgenerales2015.interior.es/congreso/#/ES201512-CON-ES/ES>).

Es pronto para saber si el nuevo sistema de partidos será estable, pues tal y como el profesor Pallarés ha analizado podría haber un importante nivel de volatilidad en el electorado, de vinculación menos estrecha de los electores a los partidos, lo que posibilitaría un cambio de comportamiento. Las transformaciones se iniciaron en las elecciones de 2011 con un fuerte descenso del PSOE, que vuelve a experimentar un nuevo retroceso electoral en 2015. Las políticas del PP durante la X Legislatura y, sobre todo, la erosión producida por los casos de corrupción han ocasionado también una baja de sus votos en 2015 que quedan muy lejos de la mayoría absoluta. En esta situación de desafección y crisis del sistema representativo, emergen Podemos y Ciudadanos. Dos partidos con idearios, programas y formas muy distintos, pero coincidentes en demandar nuevas prácticas, una “nueva política”. Obtienen el 34,6% de los votos, un porcentaje muy elevado, frente al 50,7% de los dos grandes partidos, que, sin embargo, se mantienen como las primeras fuerzas en 34 de las 50 circunscripciones.

No puede pues concluirse con rotundidad que estemos ante el fin del bipartidismo. Urge esperar. Pero es evidente que hemos pasado a una situación distinta con cuatro grandes partidos. Tampoco puede olvidarse que tienen representación parlamentaria en el Congreso otras seis fuerzas políticas. Al tiempo conviene subrayar que Podemos son en realidad cuatro grupos, al tener plena autonomía funcional tres coaliciones: *En Comú*, *En Marea* y *Compromís*. Parece haber especificidades en cada una de ellas y de hecho *Compromís* se ha integrado en el Grupo parlamentario mixto.

Una situación muy compleja. Serán pues necesarios gobiernos de coalición o acuerdos de legislatura entre varios partidos para investir a un Presidente y

formar Gobierno. Parece el tránsito de nuestro tradicional modelo de parlamentarismo de gabinete, bipartidismo, democracia por alternancia y gobiernos monocolors a otro modelo con pluripartidismo, democracia consociacional, y gobiernos de coalición o acuerdos de legislatura. La nueva situación demandará constantes compromisos, algo a lo que no estamos acostumbrados a nivel nacional, aunque sí tengamos experiencias en las Comunidades Autónomas.

Los primeros tiempos –al cerrar esta valoración– han mostrado las dificultades del Rey, con el refrendo del Presidente del Congreso de los Diputados, para poder presentar un candidato a la Presidencia del Gobierno al acabar la fase de conversaciones con las fuerzas políticas con representación parlamentaria, previa la investidura, después de rechazar Rajoy pedir la confianza de la Cámara baja; y las dificultades del candidato Sr. Sánchez para lograr pactos.

Respecto de las elecciones al Senado, habitualmente menos analizadas, conviene subrayar en esta ocasión su importancia, porque su composición es muy distinta a la del Congreso, al poseer el PP mayoría absoluta en la Cámara alta.

Así el PP obtuvo 122 de los 203 Senadores elegidos por provincias, una muy amplia mayoría. El PSOE 47, Podemos 16, ERC 6, DiLl 6, EAJ-PNV 6. Los Parlamentos autonómicos ya han designado los Senadores que los representan. El PP obtuvo 20 senadores más hasta hacer un total de 142, el PSOE 20 hasta llegar a 67, Podemos 7 hasta ser 23, ERC 2 y suman 8, DiLl 2 y llegan a 8. En consecuencia, el PP tiene 142 senadores sobre 265, un porcentaje de 53,58% que sobrepasa cómodamente la mayoría absoluta de la Cámara.

Mientras el PP sólo alcanza 123 diputados sobre 350 en el Congreso, un porcentaje de 35,1%.

7.– Corrupción política y calidad de la democracia representativa

Los escándalos ligados a la corrupción continúan deteriorando la política. Es cierto que tales asuntos no son nuevos y vienen apareciendo desde hace décadas. Pero, en los últimos años, la abundancia de estos asuntos está generando indignación y desafección. Es continua la presencia de la corrupción en los medios, la aparición de nuevos delitos y la notoriedad de algunos de sus protagonistas. La magnitud del problema lleva a cuestionar el sistema representativo y a generar la sensación de una mala representación.

El diario *El País* (digital) de 1 de enero llevaba estos titulares: “2015 se inicia con 150 casos de corrupción abiertos en los juzgados” y “más de 2.000 imputados se encuentran a la espera de juicio”. El Ministro del Interior en funciones, Sr. Fernández Díaz, presentó un informe el 19 de febrero de 2016, donde reconocía que los casos de corrupción, de todo tipo, se habían triplicado en la X Legislatura y batieron un record en 2015, pero no aclaró qué porcentaje se refería a asuntos ligados con Administraciones públicas.

Bastantes partidos han asumido el compromiso de separar a los cargos públicos investigados o encausados por delitos de corrupción hasta que se resuelva el proceso judicial, una decisión que debe estimarse muy positiva dada la natura-

leza automática de la responsabilidad política y su carácter previo a la criminal. Pero caben otras reformas, no solo en el ámbito penal y procesal sino también en el electoral y en la financiación de los partidos, mediante reglas que reduzcan el trasiego irregular de fondos desde empresas a los partidos, o a sus miembros. En la Comunidad Valenciana todos los partidos firmaron a mediados de diciembre un pacto con 150 medidas anticorrupción, un acuerdo elaborado por profesionales a partir de la Fundación por la Justicia.

Por otra parte, la reforma del Código penal realizada por la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, refuerza el castigo de los delitos de corrupción en el ámbito de la Administración pública, por ejemplo, negando la libertad provisional cuando corresponda, si no se ha reparado económicamente el delito, o elevando las condenas de inhabilitación especial, que incluye la privación del derecho de sufragio pasivo. Además se introducen nuevas figuras delictivas relacionadas con la financiación ilegal de los partidos. Los delitos previstos en el Código son numerosos (cohecho, tráfico de influencias, malversación, fraude...), pero la cultura política es mucho más difícil de cambiar que las leyes, y aún hay un espacio de mejora, no sólo en la represión penal sino, sobre todo, en los ámbitos institucionales.

En los informes publicados sobre corrupción aparecen algunas ideas que merecen un mayor estudio, aunque no sea éste el lugar idóneo donde hacerlo, y por eso nos limitaremos a apuntarlas. La excesiva duración de los macroprocesos –en torno a los 10 años– aminora la confianza en la justicia y no permite vislumbrar a los ciudadanos que la pena sigue al delito. El otorgamiento de numerosos indultos a los condenados: se ha señalado que entre 2000 y 2012, se concedieron 132 indultos a políticos condenados por delitos de corrupción. También conviene ser consciente que los índices de corrupción de los países no se elaboran a partir de los hechos sino de la percepción de los ciudadanos, y de ahí la importancia de una política de transparencia. Por último, hay que tener en cuenta la diferencia entre alta y baja corrupción, porque en España solo se está dando la primera, que involucra a políticos y empresarios, pero no la segunda, afortunadamente, que en otros países afecta a funcionarios y tiene por fin beneficios derivados de ilícitos menores, como pueden ser conseguir el levantamiento de una multa o el otorgamiento de una prestación.

Es manifiesta pues –insistimos– la necesidad de un amplio acuerdo de Estado de todas las fuerzas políticas para adoptar con urgencia un paquete de medidas que detenga el avance de este cáncer de la democracia representativa o, cuando menos, aminore sus dimensiones y recupere la confianza ciudadana en las instituciones representativas.

8.– Abundancia de cambios en las leyes estatales

Han sido muy numerosas las leyes aprobadas por las Cortes Generales en la segunda mitad del año 2015, poco antes de la disolución, y, por consiguiente, tramitadas con mucha rapidez. En efecto, entre el 1 de enero y el 27 de octubre (el decreto de disolución fue de 26 de octubre) se aprobaron: 18 leyes orgánicas

y 48 leyes ordinarias; así como 12 reales decretos-leyes y 8 decretos legislativos. Un fenómeno de hiperproducción legislativa, una fábrica de las leyes.

Es pronto para criticar la calidad de estas leyes, pero nada menos que 86 normas con rango de ley en 10 meses es una cifra abrumadora; en realidad, en menos tiempo aún si descontamos los meses de julio y agosto de vacaciones parlamentarias, si bien se habilitaron sesiones extraordinarias durante el verano y muchas de esas disposiciones fueron aprobadas en julio.

Entre estas normas de la segunda mitad de 2015 subrayaremos las siguientes por razón de la materia y en virtud de su impacto competencial o territorial. La Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana. La Ley Orgánica 6/2015, de 12 de junio, de modificación de la LOFCA y de la Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. La Ley Orgánica que restablece el recurso previo frente a Estatutos de Autonomía, y la Ley Orgánica para la ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional a las que luego nos referiremos. La Ley 6/2015, de 12 de mayo, de denominaciones de origen e indicaciones geográficas protegidas de ámbito territorial supraautonómico. La Ley 10/2015, de 18 de junio, para la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial. La Ley 11/2015, de 18 de junio, de recuperación y resolución de entidades de crédito. La importante Ley 14/2015, de 24 de junio por la que se aprueba el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra. La no menos importante Ley 17/2015, de 9 de julio, del sistema nacional de protección civil, que recoge en parte los resultados de estudios prelegislativos realizados en Legislaturas anteriores. La Ley 20/2015, de 14 de julio de ordenación de las entidades aseguradoras. La Ley 21/2015, de 20 de julio que modifica la ley de montes. La Ley 23/2015, de 21 de julio, ordenadora del sistema de inspección de trabajo y Seguridad Social, un tema en el cual el Estatuto de Cataluña impulsó transformaciones. La Ley 30/2015, por la que se regula el sistema de formación profesional. La Ley 33/2015, de 21 de septiembre, que modifica la ley del patrimonio natural y la biodiversidad. La Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de seguridad nacional. La Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario. El Real Decreto-ley 4/2015, de 22 de marzo, para la reforma urgente del sistema de formación profesional y un largo etcétera de disposiciones. Esta amplia secuencia de transformaciones legislativas produce una sensación de vértigo a cualquier operador jurídico que se vea obligado a estudiar con suficiente rigor las nuevas regulaciones.

Por su relevancia para las Comunidades Autónomas destacaremos la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que actualiza la regulación de los convenios de colaboración. Tiene un conjunto de interesantes preceptos destinados a los convenios (artículos 47 a 53), como acuerdos jurídicos entre administraciones públicas, y luego un amplio Título III destinado a las relaciones interadministrativas (artículos 140 a 158). ¿Cuáles son las novedades principales? Según la propia exposición de motivos de la ley, se arranca de la diferencia entre coordinación –obligatoria– y colaboración –voluntaria– siguiendo la jurisprudencia constitucional, para luego desarrollar las técnicas que articulan ambas relaciones. Se regula por vez primera la Conferencia de Presidentes. Se hace una ordenación más extensa y detallada de las

Conferencias sectoriales, destacando que deben ser informadas de los anteproyectos de leyes y proyectos de reglamentos del Gobierno de la nación o consejos autonómicos cuando afecten al ámbito de otras administraciones o así esté previsto en la legislación sectorial; asimismo, se distingue entre “recomendaciones” y “acuerdos” que podrán adoptar la forma de planes conjuntos y serán exigibles ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Cuando la Administración General del Estado ejerza sus potestades de coordinación, se especifica que el acuerdo será obligatorio. Se prevé el funcionamiento electrónico de estas Conferencias para favorecer su convocatoria más frecuente y economizar costes de desplazamientos. Se regula el deber de colaboración. Se crea un registro electrónico estatal de órganos y convenios y otros instrumentos de colaboración con la finalidad de divulgar esta información y conocer la vigencia de los convenios en cada momento.

No obstante, desde la perspectiva de la distribución de competencias, no puede ocultarse que deben leerse los fundados reparos formulados por los Dictámenes de la Comisión Permanente del Consejo de Estado con números 274/2015 y 275/2015, ambos de 29 de abril. En el primero de ellos se observa lo siguiente entre sus conclusiones:

“el anteproyecto de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público es una norma aplicable fundamentalmente a la Administración General del Estado que, en menor medida, incorpora preceptos de carácter básico para todas las Administraciones Públicas. La distribución constitucional de competencias inherente al Estado de las Autonomías exigiría, sin embargo, que las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas fueran fijadas por el Estado, al amparo del artículo 149.1.18ª de la Constitución, en un texto legal distinto de aquel que se dedique a las previsiones relativas a la organización y funcionamiento de la Administración General del Estado, tal y como sucede actualmente. Por otra parte, la cita de títulos competenciales distintos del mencionado, que se realiza en la disposición final cuarta del anteproyecto, sólo se encontraría justificada cuando se evidenciase la existencia de una relación directa y precisa de aquellos con ciertos aspectos de la regulación proyectada, lo que, en el presente anteproyecto, no se produce.

El contenido del anteproyecto presenta, asimismo, un vicio de posible inconstitucionalidad en su artículo 2.3, que prescribe la aplicación supletoria de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público a los órganos constitucionales y de relevancia constitucional y a las instituciones análogas de las Comunidades Autónomas”.

9.- Modificaciones parciales en la jurisdicción constitucional y sentencias constitucionales sobre competencias territoriales

La jurisdicción del Tribunal Constitucional se ha modificado en dos extremos. Se ha reintroducido el recurso previo de inconstitucionalidad, para los proyectos de leyes orgánicas que aprueban Estatutos de Autonomía o su reforma, mediante la Ley Orgánica 12/2015, de 22 de septiembre, de modificación de la LOTC. Un procedimiento que desapareció en 1985 del texto original de la

ley, al derogarse el artículo 79, de forma algo mecánica o irreflexiva, al hilo de la razonable supresión del mismo recurso contra leyes orgánicas, dado el abuso del mismo que había producido el obstruccionismo parlamentario de la oposición. Existe un amplio acuerdo doctrinal sobre la oportunidad de recuperar este mecanismo, a la vista del intenso conflicto político surgido con el control de constitucionalidad del Estatuto de Cataluña después de ser aprobado en referéndum. Es sensato pensar que las regulaciones procesales deben evitar que el Tribunal revise leyes refrendadas por el pueblo.

Son dos los aspectos más complejos que suscita este proceso reintroducido. Primero, la forma en que las Cortes Generales deban modificar los preceptos declarados contrarios a la Constitución, actividad donde deben gozar de un cierto margen de apreciación o libertad de configuración normativa, que deberían respetar las sentencias practicando cierta autocontención.

Por otro lado, no parece existir una eficacia de cosa juzgada de la sentencia que resuelva el recurso previo para el caso de que sobrevenga una impugnación posterior sobre el mismo precepto. Según decidió el Tribunal Constitucional en el caso del control previo de la LOAPA y la posterior revisión de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, de Proceso Autonómico, una ley erigida con los restos del naufragio y privada de carácter orgánico y armonizador, pero que albergaba un precepto idéntico al previamente revisado (STC 20/1988). Así lo explicita el actual artículo 79.9 de la LOTC. La cuestión es materialmente más sutil porque la fuerza suasoria o persuasiva de los argumentos se antoja continua ante un mismo tribunal cuando menos si no surgen renovaciones en su composición.

También se ha introducido un nuevo incidente de ejecución de sentencias, a la vista de los problemas suscitados por el proceso soberanista en Cataluña, mediante la aprobación de la Ley Orgánica 15/2015, de 16 de octubre, para la ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional como garantía del Estado de Derecho. Pero, mientras la primera reforma reseñada resulta pacífica, esta segunda ha sido muy discutida en su oportunidad y corrección técnica, tanto por los Grupos parlamentarios como por la mayoría de la doctrina científica, si bien es cierto que es pronto para saber los resultados, y habrá que observar con atención la eficacia de su funcionamiento y los problemas que suscite.

No parece muy correcta la forma de la iniciativa, a instancias de un único Grupo parlamentario, ni su tramitación, en lectura única y por el procedimiento de urgencia. Las normas del bloque de la constitucionalidad requieren una estabilidad que aconsejan una tramitación sosegada y un elevado consenso. Sin embargo, estos defectos de técnica legislativa no redundan por sí mismos en inconstitucionalidad por vicio de procedimiento, si no se demuestra que se produjo la lesión del algún principio constitucional, algo que aquí no advertimos.

La ley pretende “adaptarse a las nuevas situaciones”, el inicio de un proceso secesionista impulsado por unas fuerzas políticas que no acatan las decisiones del Tribunal Constitucional con lealtad y sincera vinculación a sus efectos. El fin de la reforma es pues legítimo. Si bien, la regulación tiene alcance general y puede aplicarse a otros supuestos distintos y acabar por resultar problemático o incluso disfuncional. Los instrumentos de ejecución que se introducen son un

trasunto de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (es patente, pero resulta reveladora la modificación del artículo 80 de la LOTC que reclama su carácter supletorio en este punto). Sin embargo, la jurisdicción constitucional y la contencioso-administrativa tienen naturalezas distintas: no es lo mismo dar instrucciones a una Administración pública, sometida en sus fines a las leyes, que a un Parlamento o un Gobierno representativos.

Se permite al Tribunal Constitucional, conforme al artículo 92 de la LOTC, velar por el cumplimiento efectivo de sus resoluciones y disponer quién ha de ejecutarlas, las medidas de ejecución necesarias y, en su caso, resolver las incidencias; pudiendo declararse nulas cualesquiera resoluciones que contravengan las dictadas en ejercicio de su jurisdicción. Asimismo se diseña un incidente de ejecución que autoriza al Tribunal a imponer multas a las autoridades que incumplieren sus resoluciones; a acordar la suspensión en sus funciones de las autoridades y empleados públicos responsables del incumplimiento; y a disponer la ejecución por sustitución, requiriendo la colaboración del Gobierno de la Nación para que adopte las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento. Esta última previsión es la más problemática.

De hecho, la resolución por la que se admitió la impugnación de la Resolución 1/XI del Parlamento de Cataluña sobre el llamado “inicio del proceso” y al tiempo se suspendió automáticamente la misma, dispuso la notificación personal a diversas autoridades. El requerimiento personal puede entenderse como un requisito previo a una hipotética condena penal por un delito de desobediencia. Una condena que ya se produjo en un precedente, el caso Atutxa, al no cumplir el entonces Presidente del Parlamento Vasco lo resuelto por el Tribunal Supremo en el proceso sobre la disolución de Batasuna como partido político, que se extendió más tarde en un auto dictado en un incidente de ejecución de sentencia a la disolución automática del Grupo parlamentario.

Razonando desde una perspectiva más amplia, recordemos que la Constitución diseña unos controles ordinarios y jurisdiccionales (art. 153 CE) sobre los actos de las Comunidades Autónomas, junto a otros extraordinarios y políticos sobre los órganos (art. 155 CE) cuando se “atente gravemente al interés general”, la llamada intervención federal o coacción estatal, pero no identifica claro está los concretos supuestos de hecho. ¿Cuál debería activarse si se produjera una declaración unilateral de independencia? La reforma tiende un puente entre ambos controles, para ganar tiempo antes de adoptar medidas muy graves.

No obstante, cabe una interpretación integradora si el Tribunal Constitucional se mantiene dentro de unos deseables contornos jurídicos, si se autolimita y deja la práctica de la ejecución por sustitución (artículo 92.4 .c)], y desde luego la ordenación de las medidas de coacción, en manos del Gobierno, así como la evaluación de su oportunidad política; debe probablemente pedir la colaboración del ejecutivo pero no organizar las medidas de cumplimiento forzoso, porque ese es claramente el terreno del artículo 155 CE.

¿Serán eficaces multas y condenas penales para frenar un proceso de independencia? La solución no es inconstitucional, pero sí arriesgada porque puede actuar como un *boomerang* y volverse sobre quien lo lance. En efecto, puede que

las sanciones penales resulten intimidatorias y disuasorias, pero puede también que susciten a su vez nuevos conflictos políticos y el apoyo de los ciudadanos y movimientos que defienden la secesión. El diálogo, la democracia y la transacción pueden evitar controles a los que ningún Estado debe renunciar cuando se incumple gravemente la Constitución.

En el Tribunal Constitucional siguen pendientes otros serios problemas. Conviene devolver al Tribunal Constitucional al nivel de *auctoritas* que le corresponde como intérprete supremo de la Constitución y árbitro de los conflictos competenciales en el Estado autonómico. Es preciso recuperar el prestigio, la imagen de imparcialidad objetiva, y la excelencia de los Magistrados constitucionales mediante la modificación de su procedimiento de selección en la Constitución y los Reglamentos parlamentarios de las Cámaras, y la supresión en la LOTC de la prórroga, que se ha convertido en un flagrante abuso que permite sortear los plazos constitucionales de designación. La excepción se ha erigido en la regla general. Es no menos imprescindible, una nueva regulación de la recusación de los Magistrados constitucionales para adecuarla a la muy específica –y excepcional– naturaleza de la jurisdicción constitucional, muy diferente de la ordinaria, e impedir a las partes intentos de manipulación de la composición de las Salas y el Pleno.

Parece continuar la tendencia hacia la reducción del tradicional retraso en la solución de las controversias competenciales, aunque se mantienen situaciones de retraso inaceptables. Así, la Ley de régimen económico matrimonial valenciano está en el Tribunal desde 2007 pendiente de sentencia. No obstante, este año se dictaron sesenta y cuatro resoluciones que resuelven recursos y conflictos. Pero las novedades en la doctrina constitucional son menores. Los temas afectan al proceso soberanista en Cataluña, en especial la legislación sobre consultas populares no referendarias y la resolución aprobada por su Parlamento sobre la llamada desconexión con el Estado, cuestión que abordaremos de forma separada. En segundo lugar, la ordenación del sistema de tributos de acuerdo con la LOFCA, en especial el impuesto sobre depósitos bancarios regulado por diversas CCAA (Extremadura, Andalucía, Asturias y Cataluña) y su relación con la prohibición de doble imposición. Un tercer asunto son los límites constitucionales aplicables a las medidas de incorporación al sistema sanitario público de formas de gestión privada, adoptadas en algunas Comunidades Autónomas, especialmente en Madrid.

Subrayaremos algunas de estas sentencias constitucionales sin perjuicio del mayor detalle en la correspondiente crónica, tanto del TC como de Cataluña. Aparece otra vez la vieja problemática de las normas básicas. La cuestión deriva de la ambigüedad de la jurisprudencia constitucional sobre las bases tanto materiales como formales. Una indefinición que se mantiene desde finales de los ochenta y que la conocida STC 31/2010 sobre el Estatuto de Cataluña no contribuyó a resolver. Seguramente ha llegado a su apogeo máximo con la STC 93/2015 en la que se impide cualquier actividad normativa autonómica en materia de su competencia exclusiva –vivienda– en virtud de la incidencia del título horizontal del Estado sobre la ordenación de la actividad económica. La relación bases-desarrollo es, sin duda, uno de los aspectos más problemáticos

y peor resueltos del Estado autonómico. Recuérdese que la modificación de la norma básica estatal provoca la inconstitucionalidad sobrevenida de las normas autonómicas que la contradicen, con los consiguientes conflictos que ello conlleva. Las normas autonómicas resultan desplazadas. En cualquier caso, la STC 195/2015 ha considerado –de nuevo– que el juez ordinario no puede dejar de aplicar la norma autonómica sino que debe plantear la cuestión de inconstitucionalidad.

Son igualmente reseñables las SSTC 73/2015, 102/2015, 108/2015 y 202/2015, todas en torno a la constitucionalidad de los impuestos sobre los depósitos en entidades de crédito. En ellas el TC declara la validez de la normativa estatal (Ley 26/2012, de 27 de diciembre, por la que se adoptan medidas tributarias dirigidas a la consolidación de las finanzas públicas y al impulso de la actividad económica), impugnada por el Principado de Asturias, y la nulidad de la autonómica.

Las STC 137 y 145/2015 poseen un alcance general sobre las consultas autonómicas. La primera de ellas resuelve la impugnación por el Gobierno de la Nación, en la vía del Título V de la LOTC, del Reglamento de consultas a la ciudadanía de Canarias al encubrir en realidad un *referendum*, aunque se eludiera dicha denominación, al concurrir los elementos materiales de esta forma de participación política: una consulta al cuerpo electoral por medio del voto, supervisada por una Administración electoral. El precedente de la STC 31/2015, en sintonía con la línea que arranca de la STC 119/1995, permitía aventurar el pronunciamiento de inconstitucionalidad. La segunda de las sentencias mencionadas enjuicia la convocatoria autonómica de una consulta sobre las prospecciones petrolíferas en aguas de Canarias.

También merece destacarse que el Tribunal Constitucional ha reconocido la trascendencia de alguna de las reformas estatutarias que han dado lugar a los Estatutos de segunda generación pese a la “devaluación” efectuada por la STC 31/2010. En este sentido, la STC 13/2015 ha declarado la inconstitucionalidad de una ley estatal por omitir el informe preceptivo previo a los trasvases que afectan a su territorio establecido en el Estatuto de Aragón. Los procedimientos de participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones del Estado establecidos en estos Estatutos son pues de obligado cumplimiento para el Estado. El Tribunal no declaró la nulidad de la norma estatal sino que dio un año al Estado para corregir la infracción procedimental, una interesante forma de declaración de inconstitucionalidad difiriendo los efectos.

Tiene interés el problema generado por la ausencia de legitimación autonómica para recurrir una ley de otra Comunidad Autónoma. Una cuestión ya vieja. El problema ha surgido entre La Rioja y Aragón en relación a la denominada “guerra del agua”. Ante la aprobación de una ley aragonesa en la que se establece una reserva de agua, La Rioja ha instado a la otra Comunidad a modificar esa normativa y, dada su negativa, ha solicitado al Gobierno del Estado la presentación de un recurso de inconstitucionalidad. La redacción actual del artículo 32 LOTC merecería una modificación para impedir estas situaciones que impiden trasladar al Tribunal directamente una controversia competencial entre Comunidades. Hace tiempo que esta laguna procesal fue detectada por los

expertos, sólo se debe a un error, y debería corregirse cuanto antes para impedir indefensiones.

Finalmente, habría que reflexionar sobre la desproporción entre el número de fallos favorables al Estado respecto a los favorables a las CCAA. Ciertamente, para concluir que el Tribunal Constitucional es más comprensivo con las posiciones del Estado no basta este dato, y habría que analizar el contenido de cada una de las sentencias. Pero las cifras son elocuentes. En muchas Comunidades Autónomas se han rechazado en todos los casos las pretensiones de la Comunidad. Sin embargo, cuando la controversia es planteada por el Estado resulta habitual que el Tribunal estime la demanda y le de la razón aunque sea parcialmente. La situación merecería un análisis de mayor calado, pues viene detectándose desde informes anteriores.

10.– Reformas institucionales y organizativas

Continúa la evolución de algunas Comunidades Autónomas hacia la reducción de los órganos auxiliares. Así, los Consejos Consultivos de Madrid y Extremadura han sido suprimidos, siendo sustituidos por comisiones jurídicas asesoras con una composición profesional. En Extremadura, sólo pueden formar parte de esta comisión funcionarios de carrera de la administración autonómica, y no otros juristas como profesores de universidad, y con la condición de que no hayan ejercido cargo público en los últimos diez años. En Madrid, la Comisión se vincula a los servicios jurídicos de la Comunidad.

Diversos preceptos del Reglamento de las Cortes Valencianas han sido modificados. Se incluye una garantía de la paridad en todos los órganos parlamentarios, así como en los nombramientos en los órganos estatutarios. También se aprobó la creación de una Comisión de estudio sobre una amplia reforma del Estatuto de Autonomía, incluida la modificación del sistema electoral y la adopción de medidas orientadas a incrementar la participación ciudadana y la regeneración democrática. Igualmente en Canarias se ha actualizado el Reglamento de la Cámara. Las nuevas normas obligan a informar de los datos relativos a retribuciones e incompatibilidades de los diputados, y se regula su régimen de exclusividad y la declaración de sus bienes patrimoniales. Se modifica también el régimen de los debates. Finalmente en Castilla y León se reformó el Reglamento para alterar la composición de la Mesa.

No se aprobaron los presupuestos para 2016 en Asturias y Extremadura. En la primera, se retiró el proyecto de ley de presupuestos y se prorrogaron los anteriores en el curso de un duro enfrentamiento entre el Gobierno del PSOE con Podemos y el PP. En Extremadura tampoco encontró el Gobierno más apoyo que el de su propio Grupo parlamentario. Sin embargo, sí se han aprobado en Extremadura sendas reformas legales de la función pública y del sistema público sanitario.

En Galicia se aprobó una nueva ley de iniciativa legislativa popular y participación ciudadana, y otra que regula los derechos de los ciudadanos en relación con los servicios públicos y la administración autonómica.

En Madrid se constituyó una comisión parlamentaria de investigación de la corrupción. Asimismo se reguló en una nueva ley el controvertido –por politizado– ente público de radiotelevisión de la Comunidad; se demanda ahora una mayoría de 2/3 para elegir su director general y los consejeros, requisitos que parecen apuntar hacia una mayor independencia. También en Castilla y León se aludió en el programa de investidura del Presidente a la regeneración de las instituciones y la lucha contra la corrupción.

11.– Episodios del proceso secesionista en Cataluña

Por último, pero primero en importancia, la cuestión catalana sigue siendo el problema esencial del Estado autonómico, porque cuestiona la unidad de España.

Hubo elecciones autonómicas el 27 de septiembre de 2015, que se calificaron como plebiscitarias por el Gobierno de la Generalidad, con la pretensión de que dieran un pronunciamiento favorable a la independencia frente a los defensores de la unión. La coalición transversal (Convergència, ERC y otros partidos menores) en favor de la independencia *Junts pel Sí* obtuvo una mayoría de escaños, pero no así de votos.

Recordemos que antes se produjo la ruptura de la antigua y antaño exitosa coalición electoral entre Convergència i Unió (CiU) que gobernó Cataluña durante décadas. *Unió Democràtica*, obtuvo unos pobres resultados electorales y no consiguió representación parlamentaria. La misma supervivencia de Convergència como partido no parece clara pues ha anunciado un proceso de refundación.

Los resultados electorales otorgaron el 39,59% de los votos a *Junts pel Sí*, el 17,90% a Ciudadanos, el 12,72 al PSC, el 8,94 a *Catalunya Sí que es Pot*, el 8,49% al PP, y el 8,21% a la CUP *Candidatura d'Unitat Popular*. Los grupos políticos claramente favorables a la independencia, pese a resultar mayoritarios en escaños, obtuvieron el 47,80% de los votos. Una cifra muy lejana de una “mayoría clara” en un referéndum, en el sentido que refleja en derecho comparado el estándar creado en el caso de Quebec. El momento de una declaración de independencia no ha llegado.

Fue complejo el nombramiento del Presidente y por ende la formación del Gobierno, como consecuencia de la fragmentación de la representación parlamentaria. Tras un largo proceso de investidura, el Presidente Mas se vio obligado a renunciar como candidato y, finalmente, el Sr. Puigdemont fue investido Presidente en el último momento, gracias al apoyo de la CUP. Las primeras declaraciones públicas del nuevo Presidente parecen situar una declaración unilateral –y *de facto*– de independencia al cabo de 18 meses.

Se mantiene, por tanto, la grave tensión política después de las elecciones. Antes de la investidura se aprobó una declaración rupturista mediante la Resolución 1/XI del Parlamento de Cataluña sobre el llamado “inicio del proceso de creación del Estado catalán independiente”. La STC 259/2015 la anuló ante su

frontal inconstitucionalidad, en una respuesta previsible. No cabía siquiera una interpretación conforme y el Tribunal justificó la prontitud de la decisión por su trascendencia constitucional.

El propio Parlamento demandado solicitó la inadmisión de la impugnación por tratarse de una declaración política, pero en ningún momento intentó defender su encaje constitucional. La única cuestión jurídica de enjundia era pues si podía ser admitida la impugnación al tratarse de una declaración política. Pero esta cuestión ya había sido resuelta en la STC 42/2014 al establecerse que “lo jurídico no se agota en lo vinculante”. Tal doctrina podía ser discutible en aquel supuesto, pero desde luego no en el caso que ahora examinamos por su contenido frontalmente anticonstitucional y al margen del Estado de Derecho.

El Tribunal Constitucional afirma que la unidad del ordenamiento no permite la existencia de varios sujetos soberanos, sino un pueblo español que es el único titular del poder constituyente. El Parlamento de Cataluña, poder constituido, no puede convertirse de forma unilateral en poder constituyente. Tampoco cabe democracia sin Constitución: no pueden contraponerse legitimidad democrática y legalidad constitucional en detrimento de la segunda. El principio democrático no puede ejercerse al margen de la Constitución. No hay más legitimidad que la fundada en ella como expresión única del poder constituyente y en su marco, y nunca fuera de él, –se dice– debe interpretarse el principio democrático.

Desaparecen las bienintencionadas referencias de la STC 42/2014 al posible encauzamiento constitucional del llamado “derecho a decidir”. Estamos en una fase distinta: la mayoría del Parlamento catalán declara solemnemente la apertura de un proceso constituyente y ante ello solo cabe una rotunda declaración de nulidad. El Tribunal Constitucional no apela ahora a la reforma constitucional para intentar encajar lo que se pretende sino justamente para lo contrario, para deslegitimar la actuación del Parlamento autonómico en cuanto plantea una ruptura unilateral del orden constitucional en lugar de seguir los procedimientos que la Constitución habilita. El problema, nos dice el Tribunal, no es la pretensión de convertir a Cataluña en un Estado independiente sino la exclusión de los cauces constitucionales. La opción del Parlamento de Cataluña, unilateral y rupturista, permite al Tribunal rechazar la actuación del Parlamento no sólo desde la perspectiva de la legalidad constitucional sino también desde la legitimidad democrática, frente a un supuesto poder constituido que se considera a sí mismo “depositario de la soberanía y expresión del poder constituyente”.

Dos interrogantes generales se suscitan. Pese a cuanto precede, no despierta demasiada tranquilidad la comprensión del Tribunal Constitucional como única barrera frente a los episodios del movimiento independentista. Son precisas defensas políticas más robustas. La cuestión parece reclamar negociaciones, pero hasta el momento se mantiene la ausencia de diálogo entre los dos gobiernos. En segundo lugar, es difícil saber qué impacto puede tener el proceso soberanista de Cataluña en la racionalización y dirección política del conjunto del Estado autonómico. ¿Contribuirá a la paralización del mismo o a la apertura de reformas?

12.– Sobre las virtudes de la reforma constitucional

En informes anteriores hemos venido llamando la atención, al igual que una multiplicidad de estudios de expertos independientes que siguen enfoques tanto jurídicos como económicos, sobre la necesidad de afrontar una reforma de la Constitución territorial y de algunas de las leyes que la desarrollan. Al tiempo, diversos partidos políticos han llevado propuestas de reforma en sus programas electorales e incluso han creado comisiones de estudio. Nada de lo que diremos es nuevo, pero sigue sin actuarse. Es difícil advertir las razones de esta incapacidad, porque la falta de acuerdos más precisos no se solucionará por sí misma sin necesidad de actuar ni de dialogar. Dejar pasar el tiempo sin hacer nada es un grave error.

Algunas cuestiones parecen evidentes y muchas de ellas suscitan amplios acuerdos. Es menester clarificar las reglas de distribución de competencias, aprovechando experiencias previas en conflictos y rellenando lagunas para mejorar la eficiencia de las intervenciones públicas y aminorar los conflictos; así como dar rango constitucional a las relaciones de colaboración y cooperación, corrigiendo errores. Es conveniente incluir una cláusula constitucional europea y establecer principios y reglas sobre el impacto de la Unión en nuestra organización territorial. No menos necesarias son unas normas constitucionales, convenientemente pactadas, sobre la financiación de las Comunidades Autónomas, dotadas de mayor densidad y que determinen el alcance de la solidaridad interterritorial. Es preciso erigir un Senado que cumpla verdaderamente las funciones propias de una Cámara de representación territorial, y para ello debe modificarse su forma de elección; las distintas alternativas están de sobra estudiadas y sopesadas en ventajas y defectos. Necesitamos acuerdos lingüísticos a nivel constitucional sobre la cooficialidad de las lenguas, y sobre nuestra complejidad nacional y precisamos también incrementar los mecanismos de integración política.

Un proceso participativo y deliberativo de reforma de la Constitución sería un gran dispensador de legitimidad democrática y una forma de avanzar en la inclusión de los españoles tal y como ya logramos en la transición a la democracia. Contribuiría a organizar mejor una moderna casa común, así como a aminorar el porcentaje de los que engrosan las filas del independentismo en Cataluña, algunos de ellos simplemente desalentados por los defectos en el funcionamiento del sistema otros impulsados por un mayor reconocimiento de Cataluña. La votación de los ciudadanos en sendos referendos de aprobación de una reforma constitucional y de reforma estatutaria podría además ofrecer un papel participativo a los ciudadanos, que opere como una alternativa constitucional a un supuesto derecho a decidir que –como tal– no contempla ni la Constitución española ni otras de nuestro entorno.